

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

**A PSP na componente estratégica de planeamento e condução
de Missões ao nível do Serviço Europeu para a Ação Externa**

Autor: Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Orientadora: Professora Doutora Raquel dos Santos Duque

Trabalho Individual Final

4.º Curso de Direção e Estratégia Policial

Lisboa, 15-Setembro-2017



AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA
Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

AGRADECIMENTOS

Este trabalho final do Curso de Direção e Estratégia Policial, tratando-se de um documento científico decorrente de extensa e intensa investigação, é naturalmente resultado do meu trabalho individual mas também do apoio e colaboração de várias pessoas, a quem endereço agora publicamente os meus mais sinceros agradecimentos, sem qualquer tipo de sequência ou preferência.

Aos meus Camaradas de Curso, pelo privilégio de ter usufruído do seu constante estímulo, inestimável cooperação e Camaradagem.

À Escola Superior de Polícia (atual ISCPSP), pela formação técnica e científica que me tem concedido ao longo de 27 anos de carreira e de certa forma sintetizada no presente trabalho de investigação.

À minha orientadora, Professora Doutora Raquel Duque, pelo impulsionar o constante aperfeiçoamento do meu trabalho e por toda a experiência, sabedoria, disponibilidade, persistência, minúcia, empenho e até mesmo dedicação que ofereceu a esta investigação científica.

Gostaria também de deixar uma palavra de agradecimento a todos os ilustres convidados que aceitaram o desafio de colaborarem técnica e cientificamente neste trabalho individual final.

Por fim, uma palavra especial de agradecimento à minha família pelo constante estímulo, suprema inspiração e inesgotável apoio que sempre me dedicam.

A todos agradeço, com profundo reconhecimento e admiração.

RESUMO

O atual contexto de ameaças externas com reflexo na segurança interna obriga Portugal e a União Europeia (UE) a empregarem eficiente e inteligentemente todos os instrumentos de segurança e de defesa coletiva ao seu dispor, em particular por via das Missões Civis da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Importa refletir em concreto sobre a PCSD, que substituiu e desenvolveu a extinta Política Europeia de Segurança e Defesa, inclusivamente por força da crescente relevância do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o qual planeia e conduz ao nível estratégico as Missões Civis da PCSD e onde a presença nacional se encontra aquém do desejável.

De maneira a contribuir para uma mais qualificada participação da Polícia de Segurança Pública (PSP) no quadro estratégico da segurança e defesa coletiva da UE, o presente trabalho procura apresentar, de forma clara e objetiva, a organização e o funcionamento dos principais Serviços do SEAE com intervenção direta no planeamento e condução de Missões Civis de PCSD, identificando áreas/setores que permitam uma melhor participação da PSP no quadro estratégico das Missões Civis da PCSD.

Através de uma metodologia qualitativa de natureza aplicada, com objetivos exploratórios e descritivos, recorrendo à pesquisa bibliográfica e documental, bem como à elaboração de entrevistas, o presente trabalho pretende constituir-se como documento de apoio e consulta em processos de candidaturas da PSP a funções inseridas no quadro estratégico de planeamento e condução das Missões Civis da PCSD, maximizando dessa forma as suas possibilidades de sucesso.

Palavras-chave: União Europeia; Política Comum de Segurança e Defesa; Polícia de Segurança Pública; Missões Civis da PCSD

ABSTRACT

The current context of external threats with impact in internal security requires Portugal and the European Union (EU) to efficiently and intelligently use all security and collective defense instruments at their disposal, in particular through the Civilian Missions of the Common Security and Defense (CSDP).

The CSDP, which has replaced and developed the former European Security and Defense Policy, has to be carefully considered, also because of the growing relevance of the European External Action Service (EEAS), which plans and conducts the CSDP Civilian Missions at the strategic level and where the national presence is far from desirable.

In order to contribute to a more qualified participation of the Public Security Police (PSP) in the strategic framework of EU security and collective defense, this investigation aims to present, in a clear and objective way, the organization and operation of the main services of the EEAS with direct intervention in the planning and conduct of CSDP Civilian Missions, identifying areas/sectors that allow a more qualified participation of the PSP in the strategic framework of CSDP Civilian Missions.

Through a qualitative methodology of an applied nature, with exploratory and descriptive objectives, applying to bibliographical and documentary research, as well as to the elaboration of interviews, the present investigation intends to constitute itself as a document of support and consultation in the application processes of PSP's candidates to job positions within the strategic framework for planning and conducting of the CSDP Civilian Missions, therefore maximizing their chances of success.

Keywords: European Union; Common Security and Defense Policy; Public Security Police (PSP); Civilian CSDP Missions

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Índice.....	iv
Lista de siglas.....	vii
Lista de figuras	ix
INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA.....	4
CAPÍTULO I – A Política Comum de Segurança e Defesa	6
1.1 A Política Comum de Segurança e Defesa	6
1.2 O cargo de Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança	10
1.3 O Serviço Europeu para a Ação Externa.....	10
1.4 O Comité Político e de Segurança	11
1.5 O Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises	12
1.6 O Processo de decisão político e estratégico.....	13
CAPÍTULO II – As missões Cívicas da PCSD no âmbito do SEAE	14
2.1 A organização do SEAE	14
2.2 O enquadramento organizacional e funcional da área da PCSD e Resposta a Crisesno SEAE.....	14
2.1.1 O <i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>	15

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

2.1.1.1	<i>A Conduct of Operations Division</i>	17
2.1.1.2	<i>A Horizontal Co-ordination Division</i>	18
2.1.1.3	<i>A Mission Support Division</i>	19
2.1.2	<i>O Crisis Management and Planning Directorate</i>	20
CAPÍTULO III – As Missões Civis da Política Comum de Segurança e Defesa...		22
3.1	EUCAP (Somália)	23
3.2	EUCAP SAHEL (Níger)	24
3.3	EUCAP SAHEL (Mali)	24
3.4	EUBAM (Líbia)	25
3.5	EULEX (Kosovo)	25
3.6	EUMM (Geórgia)	25
3.7	EUAM (Ucrânia)	26
3.8	EUBAM Rafah (Territórios palestinianos)	27
3.9	EUPOL COPPS (Territórios palestinianos)	27
CAPÍTULO IV – Enquadramento nacional e prospetiva estratégica		29
CONCLUSÕES		42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		44
APÊNDICES		49
Apêndice A. Guião de entrevistas		49
Apêndice B. Lista de convidados		50
Apêndice C. Processo de decisão político e estratégico		51

Apêndice D. Missões Civis da PCSD no SEAE: enquadramento organizacional.	52
Apêndice E. Operações e Missões da PCSD (2017)	53
Apêndice F. Organização funcional das Missões Civis da PCSD no âmbito do SEAE	54
<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>	54
<i>Conduct of Operations Division</i>	54
Horizontal Co-ordination Division	54
<i>Mission Support Division</i>	55
<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>	56
<i>Intelligence and Situation Centre</i>	56
<i>Security Policy</i>	57
ANEXOS	58
Anexo I. Orgânica do Serviço Europeu para a Ação Externa.....	58
Anexo II. CONOPS – <i>Concept of Operations</i> /Conceito de Operações (modelo) .	59
Anexo III. OPLAN – <i>Operation Plan</i> /Plano de Operações (modelo).....	64
Anexo IV. Efetivo das Forças e Serviços de Segurança em Missões Internacionais, em regime de <i>secondment non contracted</i> (jul2017)	69
Anexo V. Efetivo das Forças e Serviços de Segurança em Missões Internacionais, em regime de <i>secondment contracted</i> (jul2017)	70

LISTA DE SIGLAS

AR/VP – Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia

CEPOL – Colégio Europeu de Polícia

CIVCOM – *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises)

CivOpCdr – *Civilian Operational Commander/CPCC* (Comandante das Operações Cíveis)

CMPD – *Crisis Management and Planning Directorate*

CONOPS – *Concept of Operations* (Conceito de Operações)

COPS – Comité Político e de Segurança (*PSC – Political and Security Committee*)

CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capability*

CT – Contraterrorismo

EEAS – *European External Action Service* (SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa)

EMs – Estados-membros da União Europeia

INTCEN – *Intelligence and Situation Centre*

MAI – Ministério da Administração Interna

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte)

ONU – Organização das Nações Unidas

OPLAN – Plano de Operações (*Operation Plan*)

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa (*Common Security and Defence Policy*)

PESC – Política Externa e de Segurança Comum (*CFSP – Common Foreign and Security Policy*)

PSC – *Political and Security Committee* (COPS – Comité Político e de Segurança)

PSP – Polícia de Segurança Pública

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa (*EEAS – European External Action Service*)

SECPOL – *Security Policy (Directorate)*

SG – Secretário-Geral

SGA/PCSD – Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e a Resposta a Crises (*Deputy Secretary General for CSDP and Crisis Response*)

UE – União Europeia

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização das estruturas de gestão de crises da CSDP no SEAE

Figura 2 – Processo de decisão político e estratégico

Figura 3 – Organograma simplificado do SEAE, com enfoque na área PCSD e Resposta a Crises.

Figura 4 – *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*

Figura 5 – *Conduct of Operations Division*

Figura 6 – *Horizontal Co-ordination Division*

Figura 7 – *Mission Support Division*

Figura 8 – *Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)*

Figura 9 – Missões PCSD (2017)

Figura 10 – Profissionais da PSP destacados em Operações da ONU e Missões da UE (1994/2017)

Figura 11 – Profissionais da PSP destacados em Missões da UE (grandes grupos)

Figura 12 – Profissionais da PSP destacados em Missões da UE (1994/2017)

Figura 13 – Profissionais do MAI destacados em Missões Internacionais

Figura 14 – Profissionais do MAI destacados em Missões Internacionais

Figura 15 – Profissionais do MAI destacados em regime *contracted*

Figura 16 – Profissionais do MAI destacados em regime *non contracted*

Figura 17 – Profissionais do MAI destacados em Operações da ONU

Figura 18 – Profissionais do MAI destacados em Missões da UE

INTRODUÇÃO

A realidade pós-Tratado de Lisboa concedeu à UE, enquanto protagonista “multidimensional e multifuncional no plano global” (Nunes, 2016, p. 299), um conjunto de estruturas que auxiliam na operacionalização da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União (2016), em especial a componente estratégica de planeamento e condução de Missões Civis da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Nesse sentido, foi criado o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) ao qual, sob a autoridade do Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice Presidente da Comissão Europeia (AR/VP) da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, foi conferida a possibilidade de reunir todos os recursos necessários no sentido de encetar uma abordagem global à gestão de crises, incluindo em países de onde emanem ameaças à UE.

Numa realidade em que as ameaças contemporâneas são cada vez mais multidimensionais, plurilocalizadas e híbridas, os instrumentos securitários a dedicar na mitigação dos iminentes riscos terão de ser cada vez mais criativos e abrangentes¹, obrigando Portugal e a UE a empregarem eficiente e inteligentemente todos os instrumentos de segurança e defesa coletiva ao seu dispor.

É neste âmbito que se situam as Missões Civis da PCSD, pelo que importa conhecerem-se os seus principais componentes, em especial as estruturas organizacional e funcional dos seus mais importantes Serviços, para melhor enquadramento do posicionamento estratégico da PSP perante o nível da componente estratégica de planeamento e condução de Missões Civis de PCSD. Este posicionamento deriva diretamente do elenco das suas próprias atribuições, conforme a respetiva Lei de Organização e Funcionamento (Lei 53/2007, de 31 de agosto), cuja alínea o), do n.º 2, do art.º 3.º estipula que constitui atribuição da PSP participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de Acordos, Tratados e Convenções internacionais, na execução da política externa, “designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e

¹ A expressão anglófona correspondente e difundida na literatura é *comprehensive approach*.

humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da UE e na representação do País em organismos e instituições internacionais”. A referida atribuição desenvolve-se sob o articulado constitucional, mais concretamente os seus artigos 7.º e 8.º, os quais regulam as relações internacionais de Portugal e a aplicação do Direito internacional.

A Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto de 2008), no n.º 2, do art.º 4.º, também prevê que, no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem atuar fora do espaço nacional, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou “com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

Desta forma, desde 1994, ano em que a PSP começou a integrar com regularidade as Missões Internacionais, foram já 1154 os seus profissionais que integraram quer Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), quer Missões de Gestão Civil de Crises da UE. Em média seriam cerca de 50 profissionais por ano a participarem em Missões Internacionais. Contudo, nos últimos sete anos, apenas seis profissionais da PSP integraram Missões Civis da UE (PCSD).

A participação da PSP no planeamento e condução de missões civis de PCSD integra-se nas suas Grandes Opções Estratégicas 2017/2020, “através do reforço de elementos da PSP nas estruturas das organizações” internacionais, pelo que importa identificar opções e explorar possibilidades que potenciem a maximização desse desígnio. Torna-se necessário lançar as bases de um debate prospetivo tendente a possibilitar que a PSP participe nestas Missões ao nível estratégico, por via da identificação de medidas que promovam a nomeação de candidatos experientes e qualificados para funções prestigiantes e de alto nível, de evidente relevância, que aportem valor acrescentado e que alavanquem outras nomeações análogas que prestigiem e qualifiquem os polícias, a PSP e Portugal.

São vários os obstáculos que se colocam à participação nacional em Missões Internacionais, sejam devidos a (i) constrangimentos financeiros, (ii) fraca

consciencialização da importância de participação nacional na dimensão externa, (iii) imperfeita avaliação dos tipos de funções a serem privilegiados para efeitos de candidaturas nacionais, (iv) processos deficitários de seleção e preparação dos candidatos e/ou (v) a falta de uma estratégia nacional global e integral. Parece evidente a necessidade de se encetarem esforços de identificação e compreensão de possíveis causas mas sobretudo de possibilidades que permitam uma maior e mais qualificada participação da PSP no quadro estratégico da segurança e defesa coletiva da UE, em particular no planeamento e condução de missões civis de PCSD. São estes os principais objetivos do presente trabalho.

A presente investigação identifica ainda como objetivos suplementares:

- a) Expor, de forma sintética e objetiva, a organização e o funcionamento dos principais Serviços do SEAE com intervenção direta no planeamento e condução de Missões Civis de PCSD, de maneira a também se constituir como documento de apoio em processos de candidaturas da PSP a funções inseridas no âmbito destas Missões; e
- b) Identificar áreas/setores que permitam uma participação da PSP no quadro estratégico da segurança e defesa coletiva da UE, em particular no planeamento e condução de Missões Civis de PCSD.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada, de base qualitativa e de âmbito exploratório, descritivo e teórico, está apoiada num método estruturado de pesquisa, tanto de observação como de vasta análise documental e bibliográfica sobre o tema, incluindo literatura especializada, legislação e documentos oficiais de diversos tipos de fontes, nacionais e estrangeiras. A seleção da metodologia teve em conta a experiência do autor que, procurando uma abordagem prática, formulou hipóteses com base nos conhecimentos previamente adquiridos, submetendo-as à observação e análise dos factos recolhidos. A investigação privilegiou assim a realização de entrevistas estruturadas² a um conjunto selecionado de protagonistas relevantes na área de análise (10 personalidades, com uma taxa de resposta de 90%³), de maneira a conferir validade científica à pesquisa, enriquecendo-a com informação contextual valiosa. Apesar de ser um processo moroso e em regra caracterizado por falta de motivação e de disponibilidade dos entrevistados, as entrevistas e a taxa de resposta permitiram ao autor extrair uma quantidade muito relevante de dados e de informações que facilitaram a compreensão e o desenvolvimento da investigação.

Foi ainda acoplada a experiência que deriva dos 27 anos de carreira policial do autor, parte substancial desta enquanto interveniente direto e ativo no quadro de cooperação policial supranacional e de gestão civil de crises, nas dimensões da UE (EUROPOL, Schengen, Contraterrorismo e outros), das Nações Unidas (UNMIBH/Bósnia e Perito), da cooperação multilateral na área da Administração Interna e enquanto convidado do Instituto da Defesa Nacional, como palestrante no Curso de Gestão Civil de Crises e membro do GRUPORPAZ. No âmbito da PSP juntam-se as funções de Chefe da Divisão de Relações Internacionais (2010 a 2014) e do Grupo Operativo da PSP no SIRENE (2014 a 2016), tendo ainda frequentado, com sucesso, o Curso de Gestão Civil de Crises do IDN (2012) e o Curso CEPOL de “*Command and Planning for CSDP Missions/Planeamento e Comando de Missões PCSD*” (2016).

² Ver Apêndice 1.

³ Conforme Apêndice 2.

As seguintes obras de referência foram de fulcral importância para o desenvolvimento do presente trabalho de investigação:

1. Brandão, A. P. (2015). O nexó interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. In *Observare, Janus.net* (pp. 1-20). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
2. Colégio Europeu de Segurança e Defesa. (2016). *Handbook on CSDP*. Viena: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
3. *Directorate-General for External Policies*. (2017). *Civilian and military personnel in CSDP missions and operations*. Bruxelas: Directorate-General for External Policies.
4. Elias, L. (2011). Estratégia portuguesa na gestão civil de crises. *Nação e Defesa*, 145-184.
5. Nunes, I. F. (2012). *Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
6. Nunes, I. F. (2016). Segurança na União Europeia. In R. Duque, D. Noivo, & T. d. Silva, *Segurança contemporânea* (pp. 286-304). Lisboa: Pactor.

CAPÍTULO I – A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

1.1 A Política Comum de Segurança e Defesa

A PCSD (artigo 42.º e ss, do Tratado da UE) faz parte integrante da PESC, constitui um dos instrumentos de ação externa da UE e garante-lhe uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares fornecidos pelos Estados-membros (EMs), de maneira a intervir no domínio da gestão de crises, consagrando assim a “cooperação nos domínios da Política Externa e Segurança Comum e da segurança interna” (Brandão, 2015, p. 3). Já em 2002, o Conselho da UE aprovou uma declaração sobre o contributo específico da então PESC, no qual se destacava, entre outras áreas de atuação preferenciais, a prevenção de conflitos, o intercâmbio de informações e produção de documentos de avaliação de situação e de relatório de alerta rápido, a emissão de avaliações comuns de ameaça contra os EMs, bem como a possibilidade de se utilizarem capacidades militares e civis para ajudar a proteger as populações civis dos efeitos dos atentados terroristas.

A PCSD, enquanto política setorial e uma das plataformas de projeção de interesses da UE mas também dos seus EMs, está assim especialmente vocacionada para intervir em cenários de gestão de crises, seja com “finalidades preventivas e/ou de erradicação das chamadas causas estruturais da instabilidade, num dado conflito” (Rocha, 2011, p. 43) seja, como outros autores referem, “prevenção de conflitos” e “gestão de crises”. Segundo Elias (2011, p. 151) a “prevenção de conflitos” abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de quaisquer hostilidades, enquanto a “gestão de crises” tem lugar depois da irrupção da violência.”

As Missões da PCSD exibem pelo menos dois conjuntos de vantagens comparativas num domínio em que outros intervenientes também se encontram

ativos, em concreto a Comissão Europeia, a NATO⁴ (OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte) mas em especial a ONU.

Em primeiro lugar, em termos de vantagens comparativas, as Missões da PCSD são flexíveis, visto que podem ser moldadas de acordo com as particularidades de cada crise, abarcando um amplo conjunto de modalidades, podendo ser lançadas e instaladas com elevada celeridade. A dupla componente preventiva e de atuação no quadro de gestão de crises impõe a necessidade das Missões da PCSD serem capazes de responder “de uma forma multifuncional, rápida e eficaz aos desafios atuais num espectro alargado de missões” (Nunes, 2012, p. 2), nomeadamente abrangendo a reestruturação de instituições policiais e judiciais, o controlo de fronteiras, o combate ao terrorismo e inclusivamente reformas de setores da segurança.

Em segundo lugar, a decisão relativa ao lançamento de uma Missão PCSD é aprovada por unanimidade pelo Conselho da UE (art.º 42.º, n.º 4, do Tratado da UE), normalmente sob proposta do AR/VP ou ainda por iniciativa dos EMs. Desta forma, as Missões da PCSD são instrumentos sob controlo dos EMs, o que lhes concede influência política e credibilidade (face aos países em crise mas também perante os restantes EMs). Neste sentido, o destacamento de funcionários é essencial para o cumprimento deste desígnio, fomentado na atual conjuntura de segurança internacional e regional e de ameaças pela dimensão civil da PCSD e das suas Missões, pelo seu potencial de internalização e pelas capacidades de externalização da segurança interna da UE. A título exemplificativo e segundo Brandão (2011, p. 48) há muito que a Europa se tornou “simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo”.

A deficitária participação em Missões da PCSD tem sido motivo para penalizações e represálias noutras áreas da EU para os países que menos contribuem para este esforço coletivo⁵. A participação das Forças e Serviços de Segurança em missões internacionais “enriquece a política externa nacional, dá a Portugal visibilidade em cenários e missões em que outros países apostam

⁴ *North Atlantic Treaty Organization*;

⁵ Conforme entrevista ao Tenente-Coronel Leal Gouveia.

fortemente, permite a Portugal ter outra capacidade de negociação nos palcos internacionais.”⁶ Em 2016, Portugal ocupava o 25º lugar do *ranking* de participação em Missões Civis da PCSD, num total de 28 países⁷.

For força da globalização, o quadro de ameaças transnacionais de âmbito transfronteiriço essencialmente raiano, rapidamente evoluiu para uma total interpenetração das dimensões interna e externa da segurança, seja “ao nível da ameaça (ameaças multidimensionais transnacionais), quer ao nível da resposta à ameaça, que passa pela coordenação complexa interno-externo, civil-militar, nacional-europeu-internacional.”⁸

Sem perder de vista os novos desafios geopolíticos e geoestratégicos (Drent, Landman, & Zandee, 2016), as novas ameaças híbridas (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2015) como o terrorismo, a radicalização violenta, o crime organizado, os Estados frágeis ou até mesmo falhados e a perpetuação de crises, têm favorecido uma “tendência para a externalização da segurança interna e internalização da segurança internacional” (Nunes, 2016, p. 296). Trata-se de uma “globalização da segurança” perante a externalização das ameaças e subjacente à “narrativa in/out” (Brandão, 2015, p. 6), em que os meios civis e militares dos EMs podem ser empregues em Missões no exterior, afim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos, o reforço da segurança internacional e a luta contra o terrorismo⁹.

A externalização da segurança interna tem essencialmente procurado intervir nas causas dos fenómenos que, com origem no exterior, causam fortes impactos na segurança interna da UE e dos EMs. O papel das autoridades policiais é essencial nesta dimensão pois a externalização da segurança interna é impulsionada, designadamente, por iniciativas de combate ao tráfico de droga, ao tráfico de seres humanos e ao terrorismo. As Missões Civis da PCSD, pela sua forte componente policial, são claras demonstrações desta externalização da segurança interna, representando atualmente 60% das Missões da PCSD que se

⁶ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Elias.

⁷ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Sousa Simões.

⁸ Conforme entrevista à Professora Doutora Ana Paula Brandão.

⁹ Conforme já referido, inclui-se o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território.

encontram em curso (15 Missões). É de notar que a primeira Missão da então PESD foi uma missão civil e se a UE tem presença internacional, como provedora de segurança, deve-se sobretudo à dimensão civil das suas Missões¹⁰.

As Missões Civis da PCSD são também evidências da internalização da dimensão externa pois tratam-se de instrumentos de política externa da UE que acabam também por garantir, na origem externa das ameaças, a segurança do espaço interno da UE e dos EMs, seja no combate ao tráfico de droga, ao tráfico de seres humanos ou ao terrorismo, seja na defesa de fronteiras externas.

O fortalecimento da parceria estratégica com a ONU tem sido umas das prioridades da UE para o período 2015-2018 (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2015), designadamente na exploração de uma lógica *pool and share* e de *common ground*.

No que tange à NATO, a relação tem sido de complementaridade mas também na transformação da UE num actor securitário autónomo com capacidades para poder intervir onde a NATO não esteja envolvida. Segundo Nunes (2016, p. 289), o “Tratado da União veio pugnar pelo emprego de meios partilhados e agregados, pela redução de duplicações e pelo desenvolvimento de capacidades em vários domínios, incluindo operações de desarmamento conjunto, combate ao terrorismo e reforma do sector da segurança”, em linha com o acordo Berlim Plus e que permitiu o acesso da UE a capacidades e estruturas de comando e controlo da NATO.

Em junho de 2017, os EMs acordaram na necessidade de lançar uma cooperação estruturada e permanente no sentido de reforçar a segurança e defesa da Europa (Conselho da UE, 2017)¹¹. Até ao final de setembro de 2017, os EMs deverão chegar a acordo quanto a uma lista comum de critérios e de compromissos, juntamente com projetos concretos relativos a capacidades, a fim de dar início a essa cooperação.

¹⁰ Conforme entrevista à Professora Doutora Ana Paula Brandão.

¹¹ Conforme publicado em <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/>, acedido em 9set2017.

1.2 O cargo de Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

Desde o Tratado de Lisboa que quem assume o cargo de Alto Representante acumula também a Vice-Presidência da Comissão Europeia¹², o que lhe permite, para além de representar a PESC em todo o mundo, coordenar o trabalho da Comissão Europeia em matéria de relações externas da UE, conferindo desta forma superior coerência à PESC (União Europeia, 2016).

O AR/VP é assim, em colaboração com os países da UE e utilizando recursos nacionais e europeus, o responsável pela coordenação, condução e execução da PESC (art.º 18.º, n.ºs 2 e 4; art.º 24.º, n.º 1; art.º 27.º, do Tratado da UE), sendo apoiado no desempenho das suas funções por um Serviço Europeu para a Ação Externa (art.º 27.º, n.º 3, do Tratado da UE).

1.3 O Serviço Europeu para a Ação Externa

O SEAE¹³ é o serviço diplomático da UE e conta em todo o mundo com uma rede de delegações da UE no sentido de apoiar o AR/VP na condução da PESC. O SEAE foi criado com o Tratado de Lisboa e uma das suas principais tarefas é garantir que todas as diferentes atividades e políticas que a UE conduz no exterior – a ação externa da UE – sejam consistentes e eficazes. Sob a direção do AR/VP, o SEAE gere as relações diplomáticas e as parcerias estratégicas com outras organizações e países terceiros, em colaboração com os serviços diplomáticos dos EMs, tanto que o SEAE é composto por funcionários da UE mas também por pessoal destacado dos serviços diplomáticos dos EMs.

Apesar de ter entrado formalmente em funcionamento no dia 1 de janeiro de 2011, o SEAE ainda exhibe um relevante potencial por explorar (Tribunal de Contas da União Europeia, 2014), em particular ao nível das sinergias que consegue gerar mas também daquelas que passará a poder melhor coordenar ao nível do Conselho da UE, em especial com o Comité Político e de Segurança (COPS).

¹² HR/VP – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice President of the European Commission; atualmente Federica Mogherini (Itália), desde 2014.

¹³ EEAS – *European External Action Service*.

Sob a orientação do Secretário-Geral Adjunto para a CSDP e Resposta a Crises (SGA/PCSD), a orgânica do SEAE enquadra os Serviços responsáveis pela gestão de crises, denominadas "estruturas de gestão de crises da CSDP".

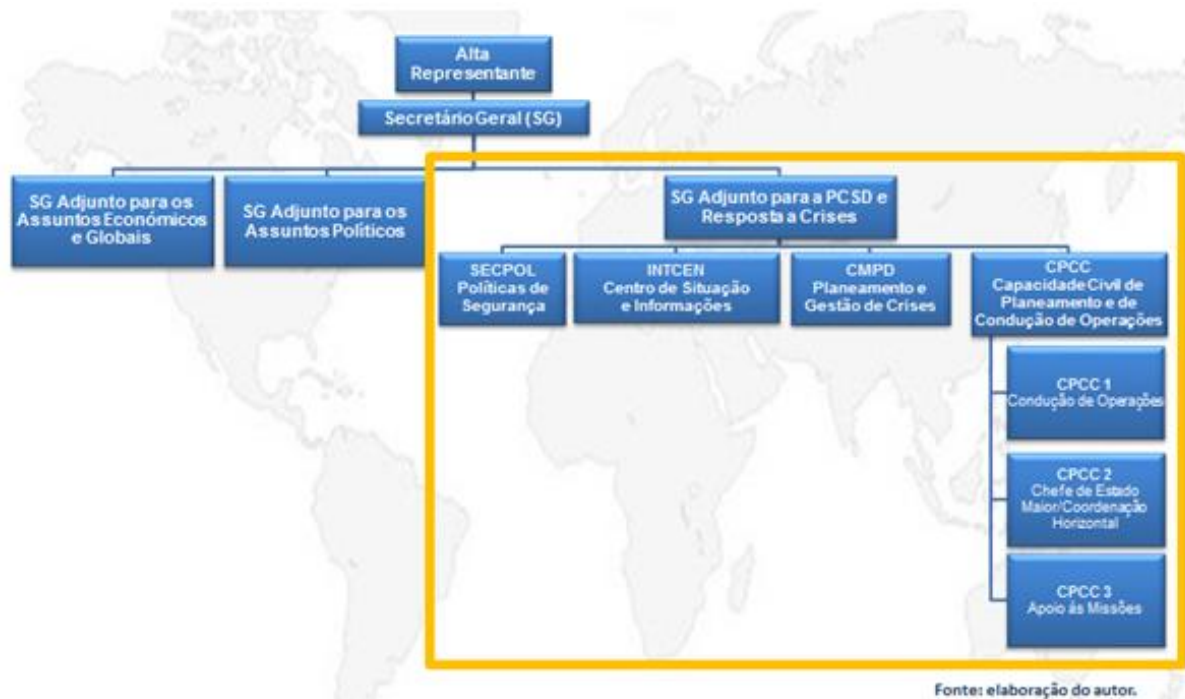


Figura 1 – Organização das estruturas de gestão de crises da CSDP.

1.4 O Comité Político e de Segurança¹⁴

O COPS é uma estrutura do Conselho da UE composto por representantes de nível político-diplomático dos EMs e tem por missão (art.º 38.º, do Tratado da UE) acompanhar a evolução da situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da PESC bem como, sem prejuízo das atribuições do AR/VP, contribuir para a definição de políticas e acompanhar a sua execução.

Supletivamente e sob a responsabilidade do Conselho da UE e do AR/VP, o COPS exerce o controlo político e a direção estratégica das Missões Civis e Militares da PCSD.

¹⁴ Political and Security Committee (PSC).

Neste sentido, o COPS pode ser autorizado a tomar decisões sobre as Missões Civis da PCSD, sendo assistido pelo Comité para os Aspetos Civis de Gestão de Crises (CIVCOM) no estabelecimento de estratégias, recomendações e no processamento dos aspetos civis da gestão de crises.

Esta coadjuvação é virtuosa por facilitar a estreita ligação com o SEAE (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2013) e com os seus Diretórios, sendo disso exemplo a Compilação de Melhores Práticas Civis da PCSD (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2015).

1.5 O Comité para os Aspetos Civis da Gestão de Crises¹⁵

O CIVCOM¹⁶ é composto por representantes dos EMs e presta aconselhamento ao COPS sobre os diversos aspetos civis da gestão de crises, preparando documentos de planeamento para as novas Missões, formulando recomendações e tratando da elaboração de estratégias para a gestão civil de crises e as respetivas capacidades civis.

Este controlo político e direção estratégica das Missões Civis e Militares da PCSD por parte do COPS, apoiado pelo CIVCOM, reforça a noção de propriedade destes instrumentos por parte dos EMs, traduzindo-se numa vantagem comparativa das Missões PCSD face a outros instrumentos da UE.

¹⁵ *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM).*

¹⁶ Criado pela Decisão 2000/354/PESC do Conselho de 22 de maio de 2000.

1.6 O Processo de decisão político e estratégico



Fonte: elaboração do autor

Figura 2 – Processo de decisão político e estratégico.

CAPÍTULO II – AS MISSÕES CIVIS DA PCSD NO ÂMBITO DO SEAE

2.1 A organização do SEAE¹⁷

O SEAE é dirigido pelo AR/VP, coadjuvado por um Secretário-Geral (SG) e por três Secretários-Gerais Adjuntos:

- i. Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Económicos e Globais;
- ii. Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Políticos; e
- iii. Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises;

2.2 O enquadramento organizacional e funcional da área da PCSD e Resposta a Crises no SEAE¹⁸

É sob a responsabilidade do Secretário-Geral Adjunto para a PCSD e Resposta a Crises (SGA/PCSD)¹⁹ que evoluem os Diretórios do SEAE mais diretamente relacionados com as Missões Civis da PCSD:

- i. CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capability*²⁰;
- ii. CMPD – *Crisis Management and Planning Directorate*²¹;

O INTCEN – *Intelligence and Situation Center*²² e a SECPOL – *Security Policy*²³ também integram esta área organizacional do SEAE mas não têm intervenção direta nas matérias relacionadas com as Missões Civis da PCSD.

¹⁷ Ver Anexo 1 – Organograma do SEAE

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_june_2017.pdf,
5Set2017.

consultado em

¹⁸ Conforme Apêndices 3 e 4.

¹⁹ *Deputy Secretary General for CSDP and Crisis Response (DSG/CSDP)*.

²⁰ CPCC – Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações.

²¹ CMPD – Diretório de Planeamento e Gestão de Crises.

²² INTCEN – Centro de Situação e Informações.

²³ SECPOL – Políticas de Segurança.

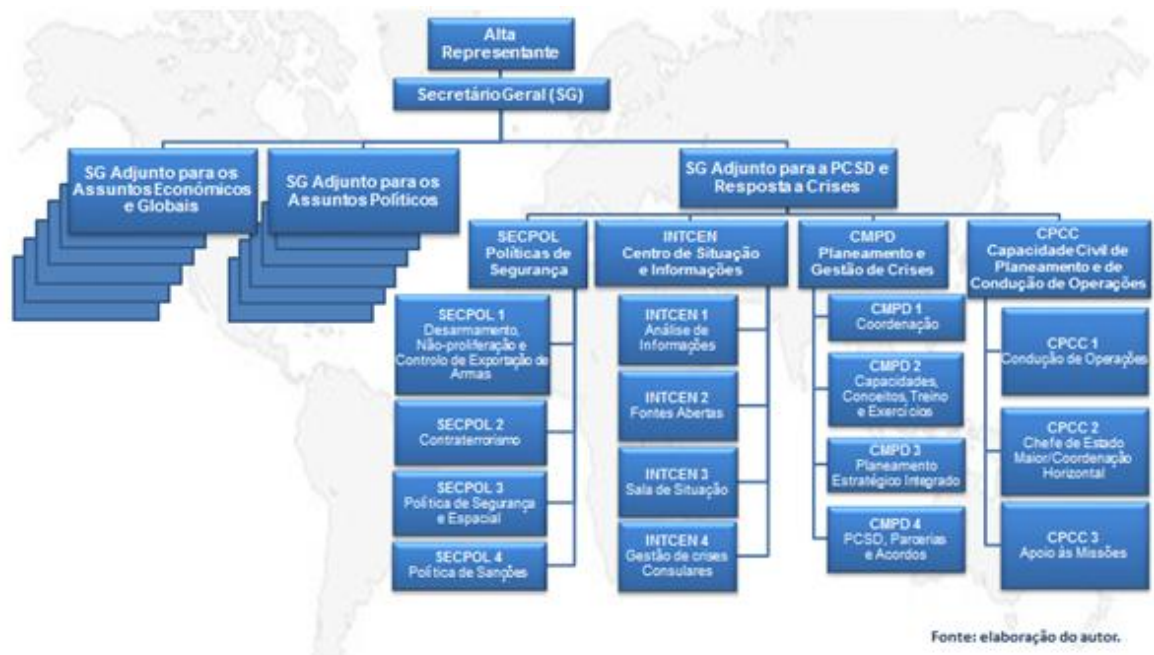


Figura 3 – Organograma simplificado do SEAE, com enfoque na área PCSD e Resposta a Crises.

2.1.1 O *Civilian Planning and Conduct Capability*²⁴

O CPCC é o Diretório²⁵ do SEAE que constitui o nível de Comando²⁶ estratégico das Missões Civis da PCSD.

Perante a autoridade geral do AR/VP e sob o controlo político e a direção estratégica do COPS, o CPCC é uma estrutura permanente do SEAE, sendo responsável pelo planeamento e condução das Missões Civis da PCSD, assegurando para esse efeito a adequada implementação de todas as tarefas e requisitos operacionais, administrativos e logísticos.

O Diretor do CPCC, enquanto Comandante das Operações Civis²⁷ de cada uma das Missões Civis da PCSD, é assistido por diversos peritos de Polícia de nível superior no exercício do comando, controlo e apoio aos Chefe de Missão²⁸

²⁴ CPCC – Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações.

²⁵ Directorate, nível de Departamento.

²⁶ Conforme NEP AUOOS/DO/01/26 – Níveis de Comando e Controlo da PSP.

²⁷ Civilian Operational Commander (CivOpCdr).

²⁸ Head of Mission.

no cumprimento dos respectivos mandatos, assegurando que os objectivos estabelecidos são adequadamente cumpridos.

De acordo com as recomendações emitidas pelo CIVCOM e pelo COPS, o CPCC tem ainda a responsabilidade de rever a documentação de planeamento operacional, designadamente os Conceitos das Operações²⁹ e os Planos de Operações³⁰.

É também da responsabilidade do CPCC apoiar as Missões na gestão dos seus orçamentos, sendo para isso o ponto de contacto com o Grupo de Trabalho RELEX, do Conselho da UE³¹.

Apesar do seu longo histórico de participação em missões internacionais, a PSP nunca esteve representada no CPCC.



Figura 4 – Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

²⁹ *Concept of Operation* (CONOPS).

³⁰ *Operation Plan* (OPLAN).

³¹ RELEX – Grupo dos Conselheiros das Relações Externas, o qual trata das matérias legais, financeiras e institucionais da PESC.

O CPCC é constituído pelas seguintes Divisões:

2.1.1.1 A *Conduct of Operations Division*³²

A Divisão de Condução de Operações está diariamente em contacto com todas as Missões Civis da PCSD, apoiando os Chefe de Missão³³ no cumprimento dos respetivos mandatos e assegurando que os objetivos políticos estabelecidos pelo AR/VP e pelos EMs são adequadamente cumpridos.

A Divisão de Condução de Operações tem também a responsabilidade de rever os Planos de Operações, de acordo com as recomendações emitidas pelo CIVCOM e pelo COPS.



Figura 5 – *Conduct of Operations Division*.

³² Divisão de Condução de Operações.

³³ *Head of Mission*.

2.1.1.2 A *Horizontal Co-ordination Division*³⁴

A Divisão de Coordenação Horizontal é a responsável pela coordenação interna das questões quotidianas do Diretório e, por via da sua Secção de Capacidade Operacional, fornece orientações sobre matérias transversais e desenvolve diretrizes operacionais de modo a garantir as necessárias consistência e coerência aquando da emissão dos mandatos operacionais.

Por intermédio da Secção de Planeamento Operacional, esta Divisão também providencia apoio ao planeamento operacional das Missões Civis da PCSD, através da produção de documentos de planeamento operacional, designadamente o Conceito da Operação (CONOPS) e o Plano Operacional (OPLAN), apoiando assim as Missões desde as suas fases iniciais, em todos os seus aspectos.



Figura 6 – *Horizontal Co-ordination Division*.

³⁴ Divisão de Coordenação Horizontal.

2.1.1.3 A *Mission Support Division*³⁵

A Divisão de Apoio à Missão, através da sua Secção de Recursos Humanos, recruta pessoal para as Missões e auxilia na sua gestão, bem como apoia o Comandante das Operações Civis na definição das políticas de recursos humanos e de melhores práticas.

A Secção de Compras, Finanças, Jurídica e Logística gere a entrega dos equipamentos às Missões, assegurando que todas as regras financeiras e legais são cumpridas. É da também da sua responsabilidade apoiar as Missões na definição e na gestão dos seus orçamentos, sendo para isso o ponto de contacto do CPCC junto do RELEX.



Figura 7 – *Mission Support Division*.

³⁵ Divisão de Apoio à Missão.

2.1.2 O *Crisis Management and Planning Directorate*³⁶

O CMPD constitui-se como uma estrutura de planeamento estratégico para as operações e missões PCSD, na componente civil mas também militar e é neste sentido que, apesar de integrado no SEAE, o CMPD acaba por também funcionar sob o controlo político e a direção estratégica do COPS.

É este planeamento político-estratégico do CMPD que garante a congruência e a eficácia entre as missões civis e as operações militares da PCSD, por via de uma abordagem abrangente em que são examinados os mandatos, os respetivos objetivos, as lições aprendidas, a dimensão e a sustentabilidade de cada uma das missões e operações, garantindo a coerência com outros instrumentos da UE, desenvolvendo-se de forma integrada os conceitos e as capacidades da PCSD.

Por via de uma permanente análise ao contexto estratégico, cabe ao CMPD desenvolver parcerias internacionais, em especial com a ONU (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2015), com a NATO, com a União Africana (UA), com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) mas também com Estados-terceiros. Este tipo de parcerias permite à UE explorar e potenciar abordagens multilateralistas e abrangentes, através de acordos que legitimam a contribuição para as Missões da PCSD e cuja relevância é cada vez mais pertinente face aos estrangulamentos orçamentais de alguns EMs.

³⁶ CMPD – Diretório de Planeamento e Gestão de Crises.



Figura 8 – *Crisis Management and Planning Directorate (CMPD).*

CAPÍTULO III – As Missões Civis da Política Comum de Segurança e Defesa

Por proposta do AR/VP ou por iniciativa dos EMs, as Missões Civis da PCSD são estabelecidas pelo Conselho da UE (art.º 42.º, n.º 4, do Tratado da UE) e a sua execução é impulsionada pelo Comandante das Operações Civis, sob a direção política do AR/VP e em estreito e permanente contacto com o COPS (art.º 43.º, n.º 2, do Tratado da UE), de maneira a que se garanta a plena coordenação dos aspetos civis e eventualmente militares que, embora pertencendo aos EMs, podem ser empregues pela UE nas Missões da PCSD.

São cinco as grandes fases de uma Missão Civil da PCSD:

1. A identificação de uma crise – desenvolvimento da abordagem da UE;
2. O desenvolvimento de um Conceito de Gestão de Crises³⁷;
3. O planeamento Operacional;
4. A instalação da Missão no teatro de operações;
5. A reavaliação estratégica – revisão de objetivos ou final da Missão;

As Missões da PCSD incluem ações em matéria de desarmamento, humanitárias e de evacuação, de prevenção de conflitos e/ou de manutenção da paz, eventualmente integrando componentes de luta contra o terrorismo, de maneira a também prestar apoio a países terceiros no seu território (art.º 43.º, n.º 1, do Tratado da UE).

As missões da PCSD incorporam forma múltiplas funções e tarefas, em especial:

1. A monitorização³⁸, caracterizada pela observação, avaliação e relato do desempenho das autoridades locais, identificando possíveis aperfeiçoamentos;
2. A mentorização³⁹, enquanto via de transmissão de experiências próprias de maneira a incentivar e acompanhar quotidianamente o desenvolvimento profissional de um parceiro local; e

³⁷ CMC – *Crisis Management Concept*.

³⁸ *Monitoring*.

3. O aconselhamento⁴⁰, focado na assistência e apoio a níveis de topo, para desenvolvimento e melhoria das instituições locais;

Um Monitor será um observador imparcial, o Mentor será um conselheiro de confiança e um Assessor será um perito que propõe.

As Missões da PCSD incorporam cerca de 120 diferentes funções, seja Chefe de Missão, Adjunto do Chefe de Missão, assessor estratégico, assessor de policiamento de proximidade/comunitário, assessor de ordem pública, oficial de ligação, oficial de operações e informações, analista de informações, investigador criminal e de criminalidade organizada, conselheiro de Ministro ou de Chefe de Polícia, segurança pessoal ou porta-voz.

Encontram-se atualmente em curso nove Missões Civis da PCSD, em três continentes⁴¹:

3.1 EUCAP (Somália)

Inicialmente designada EUCAP NESTOR, a missão foi lançada em julho de 2012 no sentido de auxiliar o desenvolvimento de capacidades sustentáveis no domínio da segurança marítima em todo o Corno de África e Oceano Índico Ocidental.

No final de 2015 e após uma revisão estratégica da Missão, as suas atividades passaram a concentrar-se apenas na Somália, de maneira a contribuir para o estabelecimento e capacitação das autoridades civis marítimas somalis.

A EUCAP SOMÁLIA incorpora atualmente 48 funcionários internacionais e 29 locais.

³⁹ *Mentoring.*

⁴⁰ *Advising.*

⁴¹ O relatório anual referente às Operações e Missões da PCSD encontra-se disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22818/mission-and-operations-annual-report_en (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2017) e foi acedido em 7set2017.

3.2 EUCAP SAHEL (Níger)

Contando com 44 funcionários internacionais e 31 funcionários locais, a missão foi lançada em julho de 2012 com o objetivo de apoiar o país na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

A EUCAP Sahel (Níger) presta aconselhamento e formação às instituições de segurança nigerianas (Polícia, *Gendarmerie* e Guarda Nacional) de maneira a fortalecer as suas capacidades de combate ao terrorismo e ao crime organizado, de acordo com a Estratégia da UE para Segurança e Desenvolvimento.

A missão promove também a interoperabilidade das forças de segurança nigerianas, ajudando a desenvolver capacidades na área da investigação criminal e da coordenação na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

3.3 EUCAP SAHEL (Mali)

Em 15 de abril de 2014, o Conselho da UE aprovou o mandato da EUCAP Sahel (Mali) com o objetivo de, através de ações de treino e de aconselhamento, apoiar as forças de segurança internas malianas a garantir a ordem constitucional e democrática, estabelecendo as condições para a paz e a manutenção da autoridade do Estado em todo o território.

Após uma revisão estratégica da Missão em 2016, foi recomendada a prorrogação do seu mandato até janeiro de 2019 e a manutenção dos pilares de aconselhamento estratégico, treino e cooperação, fortalecendo assim as capacidades das forças de segurança malianas na luta contra o terrorismo e o crime organizado mas também no controle de fluxos migratórios e gestão de fronteiras.

A missão conta atualmente com 72 funcionários internacionais e 29 locais.

3.4 EUBAM (Líbia)

Esta Missão foi lançada em 22 de maio de 2013 para apoiar as autoridades da Líbia na melhoria e desenvolvimento da segurança das fronteiras do país, fazendo parte da abordagem abrangente da UE no sentido de apoiar as autoridades líbias no desenvolvimento de capacidades de gestão e segurança das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas do país, através de ações de aconselhamento, capacitação e orientação.

Devido à situação política e de segurança na Líbia, a EUBAM (Líbia) opera remotamente desde a Tunísia com três funcionários internacionais, apoiados em Trípoli por dois funcionários contratados localmente.

3.5 EULEX (Kosovo)

A missão foi lançada em fevereiro de 2008 e conta atualmente com 720 funcionários internacionais e 750 funcionários locais que apoiam as autoridades judiciais e policiais do Kosovo no fortalecimento de um sistema judicial e de segurança independente e multiétnico, livre de interferências políticas e de acordo com as melhores práticas europeias e com os padrões internacionalmente reconhecidos.

A Missão EULEX Kosovo implementa o seu mandato através do acompanhamento, orientação e aconselhamento das autoridades kosovares, mantendo unicamente responsabilidades executivas na área da Justiça e somente em processos selecionados, dado que todas as investigações e processos criminais são já conduzidos pelas autoridades do Kosovo.

3.6 EUMM (Geórgia)

A Missão foi lançada em setembro de 2008, na sequência do *Six Point Agreement* mediado pela UE e que pôs fim ao conflito bélico que, até agosto de 2008, envolveu a Geórgia e a Rússia.

O mandato desta Missão visa impedir o retomar das hostilidades e facilitar as condições de segurança para as comunidades locais, construindo um ambiente de confiança entre todas as partes do conflito.

A sede da Missão localiza-se em Tbilisi, conta com 210 funcionários internacionais e 130 locais e apesar de o seu mandato ser válido para toda a Geórgia, as autoridades da Abkhazia e da Ossétia do Sul sempre negaram o acesso desta Missão aos territórios sob o seu controle.

3.7 EUAM (Ucrânia)

Esta Missão consultiva e não-executiva da UE iniciou as suas operações em 1 de dezembro de 2014, na sequência de um convite emitido pelo governo ucraniano.

Através do aconselhamento estratégico e da implementação de medidas específicas, EUAM Ucrânia visa auxiliar as autoridades ucranianas na reforma do seu sector da segurança, com base nos padrões da UE e nos princípios internacionais de boa governação e direitos humanos, de maneira a que seja eficiente, responsável e que goze da confiança do público.

A EUAM Ucrânia apoia as Forças do Ministério do Interior, a Polícia Nacional, o Gabinete Nacional de Luta contra a Corrupção, o Serviço de Segurança da Ucrânia, o Serviço de Guarda de Fronteira do Estado, o Ministério Público Geral e os Tribunais.

Destaca-se no mandato da EUAM Ucrânia o desenvolvimento de estratégias de segurança civil, o apoio à implementação de reformas através de aconselhamento, treino e projetos específicos, coordenados entre todos os intervenientes ucranianos e internacionais.

A Missão EUAM Ucrânia conta atualmente com 78 funcionários internacionais e 51 locais.

3.8 EUBAM Rafah (Territórios palestinianos)

Esta missão foi lançada em novembro de 2005 no sentido de monitorizar o ponto de passagem da fronteira entre a Faixa de Gaza e o Egito, no seguimento da assinatura do Acordo sobre Movimento e Acesso celebrado por Israel e pela Autoridade Palestiniana.

A fase operacional da missão começou em 30 de novembro de 2005, embora a presença de monitores da EUBAM no local apenas se tenha concretizado em 9 de junho de 2007.

O ponto de passagem de Rafah é vital para quaisquer futuros acordos sobre a Faixa de Gaza pois assegura a liberdade de circulação dos cerca de 1,5 milhões de palestinianos que vivem na Faixa de Gaza.

A implantação atual da missão conta com quatro funcionários internacionais e sete funcionários locais.

3.9 EUPOL COPPS (Territórios palestinianos)

A missão foi lançada em janeiro de 2006 e incorpora atualmente 54 funcionários internacionais e 38 locais com a missão de apoiar a Autoridade Palestiniana em matérias de ordem pública e na melhoria da capacidade da Polícia civil, dando seguimento ao trabalho do Gabinete de Coordenação da UE para o Apoio à Polícia Palestina, estabelecido anteriormente no gabinete do Representante Especial da UE para o Processo de Paz no Médio Oriente.

O objetivo da Missão EUPOL COPPS é o de contribuir para o estabelecimento de mecanismos de policiamento sustentáveis e eficazes e assessorar os homólogos palestinianos sobre a justiça criminal e os aspetos relacionados com o Estado de Direito, no contexto mais amplo da reforma do setor de segurança (incluindo a reforma da justiça criminal), de acordo com os melhores padrões internacionais e em cooperação com a UE.



Figura 9 – Missões PCSD (2017).

CAPÍTULO IV – Enquadramento nacional e prospetiva estratégica

Por força do Tratado de Lisboa, a cooperação no domínio da segurança interna passou a situar-se num plano supra nacional e apesar de originalmente pensada para o espaço da UE, acabou por extravasar esse espaço ao contemplar uma dimensão externa (Brandão, 2015).

Tendo em conta que no plano constitucional se encontra estabelecido que as disposições dos Tratados da UE são aplicáveis na ordem interna (art.º 8.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa) e que a dimensão infraconstitucional, em particular a Lei de Segurança Interna, prevê que as Forças de Segurança podem actuar fora do território nacional, “tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia” (art.º 4.º, n.º 2, da Lei nº 53/2008, de 29ago), conclui-se que o quadro legal fundamental promove a participação nacional em Missões Civis da PCSD.

O Programa do XXI Governo estabelece orientações estratégicas no âmbito da segurança interna, incluindo a definição de um quadro de cooperação internacional, “especialmente no âmbito do Espaço de Liberdade de Segurança e de Justiça da União Europeia (...)”.⁴²

Nas grandes opções estratégicas para 2017–2020 (pp. 6 e 7, do n.º 5) a PSP pretende reforçar a sua participação em Missões internacionais, incluindo o “reforço de elementos da PSP nas estruturas das organizações”. Dado ser atribuição da PSP participar na execução da política externa nacional (art.º 3.º, n.º 2, al. o), da Lei n.º 53/2007, de 31ago), “designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises”, importa destacar que, se em 2009 a PSP tinha 22⁴³ profissionais de Polícia incorporados em Missões do tipo PCSD (Elias, 2009), em 31 de janeiro de 2017 não tinha nenhum⁴⁴.

⁴² Programa do XXI Governo, pp 56 e 57.

⁴³ Catorze na Eulex Kosovo, cinco na Eupol Congo, um na representação permanente da UE junto da UA e dois na Célula Civil-Militar do Conselho da UE (*Watchkeeping Capability*).

⁴⁴ Quadro de efectivos em Missões Internacionais, Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, podendo ser consultado em

Uma deficiente avaliação da importância de participação da PSP no quadro (interno e externo) da segurança e defesa da UE e a falta de uma estratégia nacional global e integral têm constituído um relevante obstáculo para uma maior e mais qualificada participação da PSP em Missões da PCSD, de acordo com 70% dos entrevistados. Apesar de existir uma orientação política para uma maior participação em Missões da PCSD⁴⁵, “não existe uma estratégia concertada, entre o MNE, o MAI e as Forças de Segurança”⁴⁶, importa definir o nível de ambição institucional e nacional para se determinarem as capacitações qualitativas e quantitativas dessa participação, bem como a duração desse empenhamento.

“Em Bruxelas não se pensa em instituições mas sim em Portugal pelo que a resposta tem de ser nacional”⁴⁷, persistindo “alguma indefinição em termos nacionais sobre quais os principais objetivos estratégicos para a participação das Forças e Serviços de Segurança em Missões Internacionais. Em muitos casos, a decisão é casuística e reativa”⁴⁸.

Desde 1994, tem sido evidente o peso relativo dos contingentes que integram Operações da ONU face ao número de funções ocupadas em Missões Civis da UE, sendo que dos 1154 profissionais da PSP que até 2017 integraram Operações e Missões em Organizações Internacionais⁴⁹, apenas 8% o fizeram no âmbito da UE.

<http://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/MissoesInternacionais/Paginas/default.aspx>,
acedido em 5Set2017, com dados atualizados em 3Mar2017.

⁴⁵ Conforme entrevistas ao Prof. Dr. Luís Tomé e Superintendente Sousa Simões.

⁴⁶ Conforme entrevista ao Superintendente Sousa Simões.

⁴⁷ Conforme entrevista ao Tenente-Coronel Leal Gouveia.

⁴⁸ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Elias.

⁴⁹ Fonte: Direção Nacional da PSP.

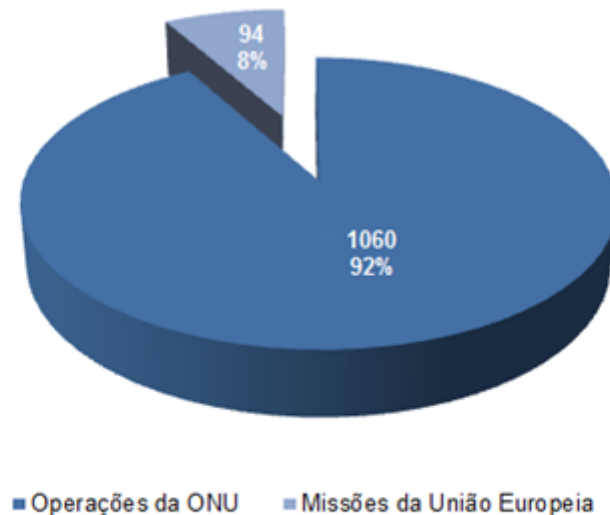


Figura 10 – Profissionais da PSP destacados em Operações da ONU e Missões da UE (1994/2017). Fonte: elaboração do autor.

Dos 94 profissionais da PSP que já integraram Missões da UE, apenas seis o fizeram após 2010, ou seja, somente 6,4% do total.

Por comparação, no período 2005 a 2010, foram destacados 52 profissionais da PSP (55,3%) e de 1994 a 2002 foram 36 aqueles que integraram Missões da UE (38,3%).

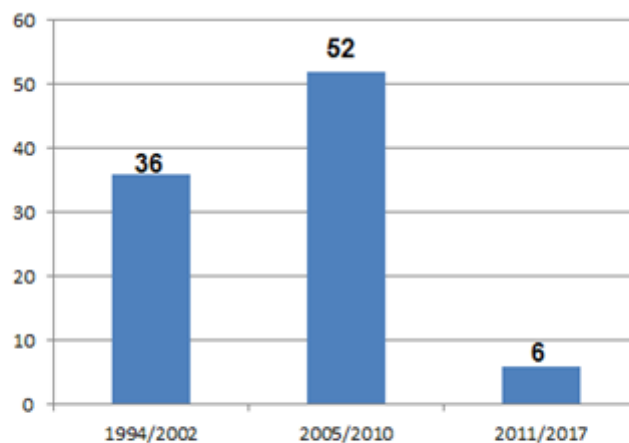


Figura 11 – Profissionais da PSP destacados em Missões da UE (grandes grupos). Fonte: elaboração do autor.

No período de 2011 a 2016 verifica-se uma forte contracção no destacamento de polícias para Missões da UE, não tendo sido possível dar

seguimento às tendências de participação da PSP em Missões internacionais, conforme perspectiva diacrónica do seguinte quadro:

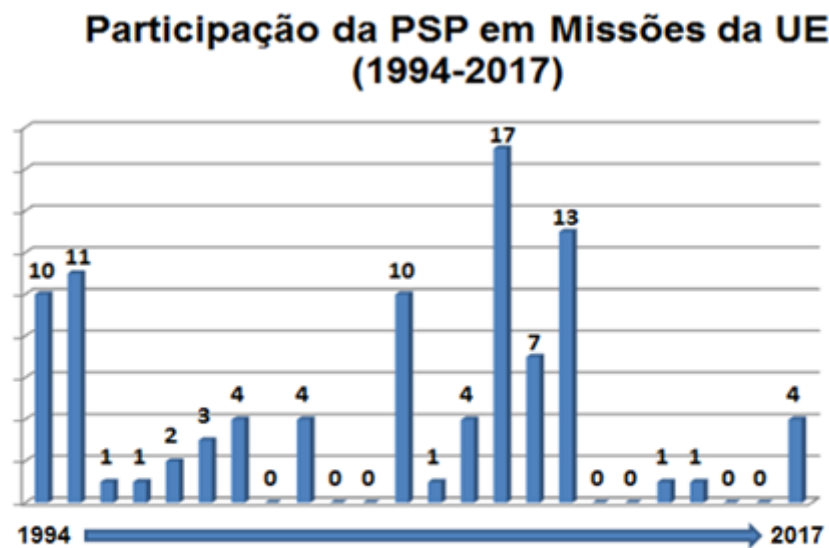


Figura 12 – Profissionais da PSP destacados em Missões da UE (1994/2017).
Fonte: elaboração do autor.

Existindo a necessária vontade política de incentivar a participação das Forças de Segurança nacionais em Missões Internacionais⁵⁰, importa recuperar a experiência do passado, no sentido de operacionalizar a estratégia de futuro, tendo em conta que “uma candidatura é tanto ou mais forte, quanto mais forte for a representação do país no exterior”.⁵¹

Desta forma, os objetivos estratégicos da PSP no sentido de reforçar a sua presença nas estruturas das organizações internacionais têm de ser também acompanhados por um contributo coerente em termos de recursos humanos altamente qualificados e/ou com especializações específicas.

Em cerca de 90% dos entrevistados subsiste uma perceção generalizada de que os candidatos nacionais a funções nas Missões da PCSD não são suficientemente conhecedores das matérias relacionadas com a PCSD, detêm muito pouca ou nenhuma experiência neste tipo de Missões, não estando devidamente preparados para enfrentarem um processo de selecção, tendo já

⁵⁰ Conforme entrevistas feitas ao Prof. Dr. Luís Tomé e Superintendente Sousa Simões.

⁵¹ Conforme entrevista ao Intendente Luís Serafim.

sido reportados casos de falta de preparação dos candidatos nacionais⁵². Quando confrontados com candidatos de outros países apoiados politicamente, os candidatos nacionais “ficam prejudicados”⁵³.

É fundamental apresentarem-se candidatos experientes e qualificados, até porque os custos financeiros são similares, sejam decorrentes de funções estratégicas no SEAE ou de mera monitorização numa Missão secundária. De acordo com o estabelecido na Portaria 792/2000, de 20set, os montantes diários do Suplemento de Missão para as diversas categorias profissionais da PSP, independentemente da Operação/Missão internacional, são os seguintes:

Intendente/Subintendente	105,61 €
Comissário	95,06 €
Subcomissário	93,44 €
Chefe Principal	91,76 €
Chefe	85,62 €
Agente/Agente Principal	78,59 €

Não se devem assim a factores financeiros a seleção de determinada função, Missão ou Operação internacionais para apresentação de candidaturas dado que, na mesma categoria, o valor a pagar é idêntico e independentemente da localização geográfica ou da função a ser desempenhada.

Com idêntico investimento financeiro, é possível à PSP aspirar ao preenchimento de posições de elevada especialização e/ou responsabilidade, as chamadas *key positions*, em concordância com a Tutela, que “privilegia o destacamento de elementos para posições ou Missões com elevado interesse para a política externa portuguesa e/ou para o MAI, impulsionando assim a imagem de Portugal no estrangeiro”.⁵⁴

⁵² Conforme entrevista ao Prof. Dr. Luís Tomé.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Fonte: Secretaria Geral do MAI.

A Direção Nacional da PSP solicitou a todos os Oficiais da PSP com experiência internacional para que se oferecessem como voluntários a participar em Missões Internacionais mas “as respostas não foram tantas quantas se possa pensar”⁵⁵ e é dentro deste universo reduzido que a PSP, de acordo com os perfis, seleciona o melhor candidato possível para cada posição”.⁵⁶

Importa esclarecer que a prestação de serviço numa Organização Internacional é realizada no regime *secondment* (*contracted* ou *non-contracted*), que consiste na colocação de um profissional de Polícia numa organização com o endosso do próprio Estado. O regime dos cargos em *secondment contracted* determina que os referidos cargos sejam pagos pela Organização Internacional. No caso do regime das vagas em *secondment non contracted*, compete a cada uma das Forças e Serviços de Segurança o pagamento da remuneração base, acrescido do já referido suplemento de missão.

Em julho de 2017, 47 profissionais encontravam-se em regime de *secondment contracted* (34 da PSP, 2 da GNR e 11 do SEF)⁵⁷. Na mesma data, eram apenas 21 os que se encontravam sob o regime de *secondment non contracted* (15 da PSP e 6 da GNR).⁵⁸

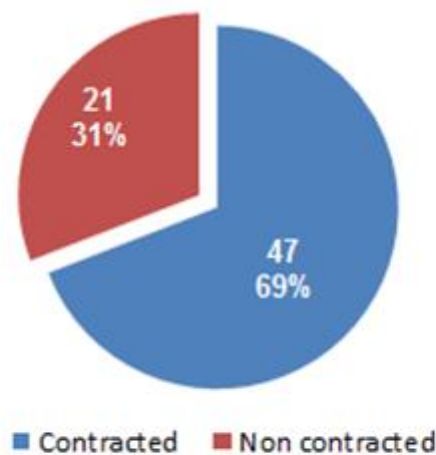


Figura 13 – Profissionais do MAI destacados em Missões Internacionais. Fonte: elaboração do autor.

⁵⁵ Conforme entrevista ao Superintendente Sousa Simões.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Fonte: Secretaria Geral do MAI.

⁵⁸ Idem.

Analisados os dados, 69% dos candidatos encontra-se em regime de *secondment contracted*, ou seja, a totalidade dos cargos são pagos pela Organização Internacional, inferindo-se uma melhor adequação de perfis às funções a concurso e uma superior preparação dos candidatos pois os riscos que correm neste regime são superiores ao do regime *secondment non contracted*, porque “uma coisa é estar na bolsa de voluntários a participar numa Missão Internacional e outra é querer mesmo ir pois por vezes não se sente empenho por parte dos candidatos”.⁵⁹

Conforme resulta da entrevista ao Professor Doutor Luís Tomé, “os candidatos têm de perceber que o exercício de uma função menos apelativa é parte da estratégia e do percurso para um dia poder aspirar a outra função mais apelativa e/ou de maior responsabilidade e visibilidade”, apesar das carreiras internacionais não serem bem vistas internamente nas Forças de Segurança.⁶⁰

No que respeita à distribuição por Forças e Serviços de Segurança, o efetivo da PSP destacado em Organizações Internacionais corresponde a 72% do total nacional.

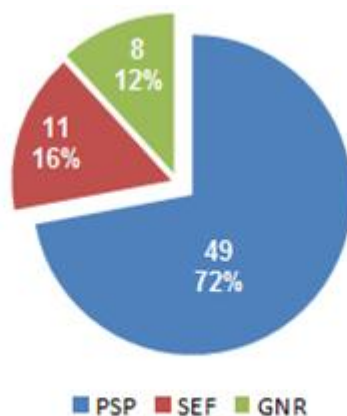


Figura 14 – Profissionais do MAI destacados em Missões Internacionais.

É evidente o empenho que a PSP e os seus polícias colocam na participação em Missões Internacionais, seja no regime de *secondment contracted* ou *non contracted* dado que cerca de 72% do total do efetivo nacional

⁵⁹ Conforme entrevista ao Superintendente Sousa Simões.

⁶⁰ Conforme entrevista ao Superintendente Sousa Simões e ao Tenente-Coronel Leal Gouveia.

sob o regime de *secondment contracted* e 71% no regime de *secondment non contracted* serem originários da PSP.

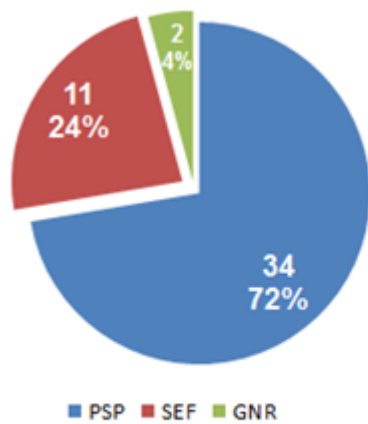


Figura 15 – Profissionais do MAI destacados em regime *contracted*.

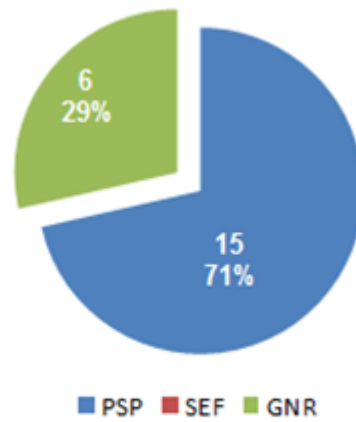


Figura 16 – Profissionais do MAI destacados em regime *non contracted*.

A tendência de participação da PSP em Operações da ONU face às Missões Civis da UE mantém-se.

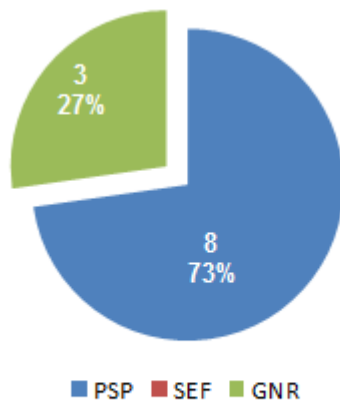


Figura 17 – Profissionais do MAI destacados em Operações da ONU.

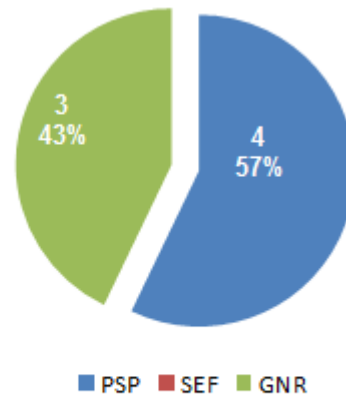


Figura 18 – Profissionais do MAI destacados em Missões da UE.

Este tipo de distribuição de efetivos evidencia a absoluta necessidade de coordenação interministerial e institucional, “facilitando a partilha de recursos e capacidades com economia de custos no contexto da participação em missões internacionais” (Nunes, 2012, p. 2). Tendo em conta que as janelas temporais das Missões da PCSD são cada vez mais um fator crucial de sucesso, esta coordenação e a simplificação dos processos de seleção de candidatos constituem uma vantagem competitiva a ser explorada, dado que a geração de forças e o desenvolvimento de capacidades das Missões Civis da PCSD (Tardy, 2016) sobrevivem como enormes desafios destas Missões⁶¹.

Embora Portugal deva ter a astúcia de concorrer a funções em que existe menos concorrência⁶², todos os convites para o exercício de funções em Missões da PCSD recepcionadas pelo MAI são remetidas às Forças de Segurança⁶³, em regra com um período de resposta extremamente curto⁶⁴. Conforme entrevistas ao Professor Doutor Luís Tomé e ao Superintendente Luís Sousa Simões, verifica-se que a avaliação sobre o eventual interesse e a disponibilidade de apresentação de candidaturas para posições nestas Missões acaba por recair na entidade que suporta os custos de recursos humanos e financeiros, ou seja, em cada uma das Forças de Segurança. Este processo de decisão não se compagina com uma estratégia global, integral e absolutamente necessária. É evidente que este tipo de investimento de recursos humanos altamente especializados impõe uma avaliação restrigente da relação custos–benefícios, sem se atender aos custos de oportunidade de não se apresentar uma candidatura ou do próprio contributo nacional acabar por ser indigno e contribuir para represálias a Portugal nesta e noutras áreas da UE.

De maneira a que uma estratégia nacional possa ser estruturável e que o poder político assuma a sua posição quanto à participação nacional em Missões Internacionais, detetam-se vantagens em que sejam alocados recursos financeiros a nível ministerial para uma projeção articulada de recursos, de acordo

⁶¹ As atuais capacidades da PCSD cifram-se em cerca de 2.500 funcionários quando a força autorizada para Missões Civis é de 3.231 polícias;

⁶² De acordo com Kenneth Deane, *Civilian Operations Commander* das Missões da PCSD e Diretor do CPCC, conforme referido na entrevista do Professor Doutor Luís Tomé;

⁶³ Conforme entrevista do Prof. Dr. Luís Tomé.

⁶⁴ Conforme entrevista ao Superintendente Sousa Simões.

com capacidades a serem apresentadas pelas Forças e Serviços de Segurança, a quem cabe desenvolver modalidades que promovam a fluidez na tramitação dos processos de candidatura prioritários, por força das obrigações que as próprias Forças de Segurança detêm à luz dos compromissos internacionais de Portugal. Para efeitos de geração de forças, estas dotações de recursos devem ser acompanhadas pelo respetivo financiamento ao nível ministerial, incluindo a formação e treino do efetivo envolvido. Desta forma, impulsionam-se planos de destacamento em Missões internacionais, preparando-se com antecedência o sucesso de candidaturas a *key positions* mas também a constituição de contingentes estruturados.

Tendo em conta que a seleção e formação de pessoal para Missões da PCSD é da responsabilidade dos EMs, que as autoridades da UE estão alertadas para a dissonância que se tem verificado entre as qualificações dos candidatos apresentados e os requisitos necessários ao exercício das funções para as quais se candidatam (Directorate-General for External Policies, 2017) e que os prazos para apresentação de uma candidatura a uma função da PCSD são extremamente comprimidos, a existência de uma bolsa de voluntários na PSP para exercício de funções em Missões Internacionais faz todo o sentido, apesar do atual número reduzido de voluntários.

Das entrevistas realizadas para o presente trabalho resultou a sinalização de fatores passíveis serem invertidos, incentivando-se a uma maior participação de voluntários. Desses fatores destaca-se a falta de experiência internacional de potenciais candidatos e que é requerida para efeitos de integração em bolsa de voluntários, o desconhecimento geral do tema e das possíveis funções que possam vir a ser objecto de candidaturas, a falta de estratégia e de preparação dos candidatos, a falta de empenho dos candidatos e a barreira linguística. A este respeito e conforme resulta da entrevista com o Tenente-Coronel Leal Gouveia, deverá haver uma prévia certificação dos níveis linguísticos dos candidatos, eliminam-se as possibilidades de exclusão das candidaturas por má proficiência linguística, reduzindo-se os tempos de seleção e maximizando-se as probabilidades de sucesso da candidatura.

Para além da formação ministrada pela Escola Prática de Polícia (EPP) e pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), deverão ser consideradas as oportunidades formativas específicas ministradas no âmbito da CEPOL (Colégio Europeu de Polícia), como por exemplo o *EU CSDP Command and Planning Course* (Curso de Comando e Planeamento de Missões Civis da PCSD), os Cursos MMA (*Monitoring, Mentoring and Advising*) e os Cursos de SSR (*Security Sector Reform*), articuladas com as ministradas pelo Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD)⁶⁵ e formalmente recomendadas pelo SEAE (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2017).

A sinalização de possíveis candidatos para integração em Missões Internacionais deve iniciar-se na formação inicial, em especial no ISCPSI por força da categoria profissional dos candidatos ser critério essencial para o sucesso de uma candidatura e porque, em regra, os Oficiais estão bastante bem preparados para o exercício das variadas funções a serem exercidas em território nacional mas “têm pouca dimensão externa daquilo que é a dimensão interna”⁶⁶ e desconhecem os instrumentos de cooperação internacional ao seu dispor.

Caso o Centro de Conhecimento da CEPOL no âmbito da PCSD (*EU CSDP CEPOL Knowledge Centre*) venha a ser localizado em Portugal, as oportunidades de formação nesta área passarão a fazer parte da estratégia nacional. Esta formação estruturada aumentará a qualidade dos candidatos, promoverá uma pré-seleção dos mesmos, permitirá “a constituição de listagens a nível nacional que façam a correspondência entre a lista de pessoal em *standby* e as sucessivas posições que forem sendo abertas no sistema”⁶⁷, diminuindo-se os prazos para apresentação de um candidato qualificado, formado, e motivado.

Deverá ser dinamizada a formação e certificação de formadores da PSP para Missões Internacionais “que poderiam também participar em matérias de

⁶⁵ O *Handbook on CSDP* (PCSD), do Colégio Europeu de Segurança e defesa pode ser consultado em http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook_csdp_2_aufage-revised.pdf (Colégio Europeu de Segurança e Defesa, 2016), tendo sido acedido em 8set2017.

⁶⁶ Conforme entrevista ao Professor Doutor Luís Tomé.

⁶⁷ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Carrilho.

cooperação técnico-policial”⁶⁸, bem como a participação de oradores/palestrantes em seminários internacionais e nacionais pois é também necessário vincar junto de determinados setores que “esta área não é nem pode ser o monopólio de apenas uma das áreas da soberania. Ganhamos muito mais com uma política externa multi-vetorial e multi-institucional”⁶⁹.

No momento da designação de um candidato a uma função PCSD deve ser nomeado o correspondente Ponto de Contacto, de nível estratégico e/ou com experiência anterior, para efeitos de *mentoring* e *advising*, de maneira a que o candidato seja acompanhado ao longo do processo de candidatura e “de se ouvir quem tem conhecimento e experiência neste campo”⁷⁰. Esta modalidade eliminaria vários óbices, em particular a falta de aproveitamento de experiências anteriores, o desconhecimento dos processos de candidatura, bem como das respetivas especificidades.

Quanto ao tipo de funções passíveis de candidaturas, os convidados às entrevistas dividem-se entre o apoio a carreiras internacionais no intuito de obter experiência que possa ser capitalizada em candidaturas futuras (40% dos entrevistados), sendo que outros 40% optam pela candidatura direta a posições-chave (ou *key positions*). Os restantes 20% apresentam soluções intermédias, seja a apresentação de candidaturas em áreas *core business* da PSP para posterior acesso a *key positions*⁷¹ e a necessidade de identificação prévia das principais necessidades das Missões da PCSD, adequando-se então a participação nacional, com mais-valias especializadas (add value)⁷².

A presença nacional no SEAE, em especial no CPCC, no CMPD e no INTCEN, terá de fazer parte dos objetivos estratégicos a serem prosseguidos⁷³, preferencialmente com apoio político-diplomático (que também somente pode surgir perante candidatos cujos méritos sejam evidentes e reconhecidos) e com um profundo comprometimento por parte das Forças de Segurança na

⁶⁸ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Elias.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Conforme entrevista ao Intendente Manuel Carrilho.

⁷¹ Conforme entrevista ao Superintendente Luís Carrilho.

⁷² Conforme entrevistas ao Intendente Manuel Carrilho e à Professora Doutora Ana Paula Brandão.

⁷³ Conforme entrevista ao Intendente Manuel Carrilho.

apresentação de candidatos experientes e qualificados. Os contributos nacionais para as capacidades civis dão visibilidade política à UE mas também aos EMs contribuintes (Nunes, 2012)

In fine, impõe-se o desenvolvimento de uma estratégia nacional global e integral para participação em Missões Internacionais, que envolva os Ministérios diretamente envolvidos e as Forças e Serviços de Segurança para, principalmente em conjunturas de escassez de recursos, serem adotados critérios seletivos mas coerentes, que potenciem as possibilidades de sucesso das candidaturas nacionais que carreguem valor à participação portuguesa nas Missões Civis da PCSD e que assim dignifiquem a política externa de Portugal e o próprio país.

CONCLUSÕES

1. A PCSD é um dos instrumentos de ação externa da UE, está especialmente vocacionada para intervir em cenários de gestão de crises, numa conjuntura de ameaças extremas e que obrigam à interpenetração das dimensões interna e externa da segurança.
2. Uma deficitária participação em Missões da PCSD suscita penalizações noutras áreas da UE, sendo que a participação das Forças e Serviços de Segurança em missões internacionais enriquece a política externa nacional e confere a Portugal uma superior capacidade negocial.
3. Na área da PCSD e Resposta a Crises do SEAE evoluem os Serviços relacionados com as Missões Civis da UE, em especial o CPCC e o CMPD, encontrando-se atualmente a decorrer nove destas Missões: a EUCAP (Somália), a EUCAP SAHEL (Níger), a EUCAP SAHEL (Mali), a EUBAM (Líbia), a EULEX (Kosovo), a EUMM (Geórgia), a EUAM (Ucrânia), a EUBAM Rafah (Territórios palestinianos) e a EUPOL COPPS (Territórios palestinianos).
4. É atribuição legal da PSP participar na execução da política externa nacional “designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises”, sendo objetivo estratégico o reforço da sua presença nas estruturas das organizações internacionais, idealmente através de recursos qualificados e/ou especificamente especializados.
5. Devem ser alocados recursos financeiros a nível ministerial para uma projeção de recursos nacionais mais coerente e articulada, de acordo com as capacidades apresentadas pelas Forças e Serviços de Segurança.
6. Dado que as Missões Civis da PCSD decorrem sob ameaças extremas, impera uma elevada exigência na seleção, formação e preparação dos candidatos, sob pena de virem a ser um risco para si e para terceiros, pelo que devem ser aproveitadas as diferentes oportunidades formativas nacionais e internacionais, bem como sinalizados, ainda que em fase inicial de carreira, possíveis candidatos para integração em Missões

Internacionais, os quais devem ser acompanhados ao longo de todo um processo de candidatura.

7. As necessidades de segurança são cada vez maiores pelo que serão expectáveis investimentos adicionais nas Missões Civis da PCSD por parte da UE, de maneira a que esta também se reposicione estrategicamente nas dimensões geoeconómica e geopolítica;
8. Persiste a necessidade de uma estratégia nacional para participação em Missões Internacionais que seja global, integral, articulada e que dignifique Portugal.

Lisboa, 15 de setembro de 2017

O Autor

José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Intendente

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras gerais

- Anghel, S. E. (2016). *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): Orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. Parlamento Europeu.
- Bayley, D. H. (2016). *The Complexities of 21st Century Policing*. Oxford University Press, 163-170.
- Bloching, S. (2011). *Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs*. Bruxelas: International Security Information Service.
- Brandão, A. P. (2011). Os gaps da União Europeia. In IPRI, *Revista Relações Internacionais* (p. 45.54). Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.
- Brandão, A. P. (2015). O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. In Observare, *Janus.net* (pp. 1-20). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Brandão, A. P. (2016). PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: ‘Europa a várias velocidades’ e/ou em desaceleração? In Observare, *Janus online* (pp. 110-111). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Colégio Europeu de Segurança e Defesa. (2016). *Handbook on CSDP*. Viena: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Conselho da União Europeia. (2002). *Decisão Quadro relativa à luta contra o terrorismo*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia. (2017). *Draft Council Conclusion on Counter-terrorism*. Bruxelas: União Europeia.

- Directorate-General for External Policies. (2017). *Civilian and military personnel in CSDP missions and operations*. Bruxelas: Directorate-General for External Policies.
- Drent, M., Landman, L., & Zandee, D. (2016). *A New Strategy – Implications for CSDP (Clingendael Report)*. The Hague: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael".
- Elias, L. (2009). *A Dimensão Externa da Segurança Interna. Interdependência, Estratégias Nacionais e Desafios Internacionais*. Lisboa: ISCPSI.
- Elias, L. (2011). Estratégia portuguesa na gestão civil de crises. *Nação e Defesa*, 145-184.
- Gouveia, J. B., & Santos, S. (2015). *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina.
- Governo. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional de Portugal*. Lisboa: Governo português.
- Institute for Economics & Peace. (2016). *Global Peace Index 2016*. Institute for Economics & Peace,.
- International Security Information Service. (2011). *A series of papers on the A-Z of Cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era*. Bruxelas: International Security Information Service.
- Landman, L. (2016). *Spearheading European Defence: Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP*. The Hague: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- Nunes, I. F. (2012). *Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Nunes, I. F. (2016). Segurança na União Europeia. In R. Duque, D. Noivo, & T. d. Silva, *Segurança contemporânea* (pp. 286-304). Lisboa: Pactor.

Parlamento Europeu. (2016). *The European Council and Common Security and Defense Policy (CSPD)*. Bruxelas: Parlamento Europeu.

Parlamento Europeu. (2017). *Os cidadãos europeus em 2016: perceções e expectativas, combate ao terrorismo e à radicalização*. Bruxelas: Parlamento Europeu.

Polícia de Segurança Pública. (2016). *Grandes Opções Estratégicas da Polícia de Segurança Pública 2017-2020*. Lisboa: Polícia de Segurança Pública.

Polícia de Segurança Pública. (2016). *NEP AUOOS/DO/01/26 – Níveis de Comando e Controlo da PSP*. Lisboa: PSP.

Presidência do Conselho da União Europeia (Luxemburgo). (2015). *Workshop: Strengthening civilian CSDP missions*. Luxemburgo: Presidência do Conselho da União Europeia (Luxemburgo).

Rocha, A. L. (2011). A PCSD como Componente Operacional da Acção Externa da UE: enquadramento institucional e procedimentos. *Nação e Defesa*, 41-67.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2013). *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2015). *Civilian CSDP Best Practice Compilation*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2015). *Countering Hybrid Threats*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2015). *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*. Bruxelas: Conselho da união Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2016). *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2017). *Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016*. Bruxelas: União Europeia.

Serviço Europeu para a Ação Externa. (2017). *EU Policy on Training for CSDP*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Stabilisation Unit. (2014). *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions: Deployee Guide*. Stabilisation Unit (Reino Unido).

Tardy, T. (2016). *Civilian CSDP: what next?* Paris: European Union Institute for Security Studies.

Tribunal de Contas da União Europeia. (2014). *Relatório Especial "A criação do Serviço Europeu para a Ação externa"*. Luxemburgo: União Europeia.

União Europeia. (2016). *Estratégia Global da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia.

Viana, V. R., Gaspar, C., & Pinto, A. S. (2016). *Reflexões sobre a Nova "Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança"*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Legislação

Constituição da República Portuguesa. (2005). Lisboa: Assembleia da República.

Lei de Organização e Funcionamento da PSP. (2007). Lei 53/2007, de 31 de Agosto.

Lei de Segurança Interna. (2008). Lei 53/2008, de 29 de Agosto.

União Europeia. (2010). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

União Europeia. (2016). Tratado da União Europeia (versão consolidada). Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

Ligações eletrónicas

Colégio Europeu de Segurança e Defesa (2017), Página inicial, acedida em 7set2017

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4369/European%20Security%20and%20Defence%20College%20\(ESDC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4369/European%20Security%20and%20Defence%20College%20(ESDC))

Colégio Europeu de Segurança e Defesa, *Handbook on CSDP/PCSD* (2016), acedida em 8set2017

http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook_csdp_2_aufage-revised.pdf

Conselho da EU (2017), Página de consulta de dados, acedida em 7set2017

<http://data.consilium.europa.eu>

PSP (2017), *A PSP em Missões Internacionais*, acedido em 6set2017

<http://www.psp.pt/Pages/apsp/pspemmissoesinternacionais.aspx?menu=4>

SEAE (2017), Página inicial, acedida em 6set2017

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

SEAE (2017), Página de consulta de dados, acedida em 6set2017

<http://www.europa.eu/public-register/>

SEAE (2017), *Organograma do SEAE junho de 2017*, acedido em 5set2017

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_june_2017.pdf

Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (2017), *Missões Internacionais*, acedida em 6set2017

<http://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/MissoesInternacionais/Paginas/default.aspx>

APÊNDICES

Apêndice A. Guião de entrevistas

<p>Objetivos gerais da entrevista</p>	<p>As entrevistas a realizar visaram auxiliar na identificação de possibilidades que permitam uma mais qualificada participação da PSP no quadro estratégico da segurança e defesa coletiva da UE e de Portugal, em particular no planeamento e condução de Missões Civis de PCSD;</p>
<p>Objetivos específicos da entrevista</p>	<p>Resposta às seguintes questões de investigação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qual a importância da participação da PSP e/ou nacional no quadro da segurança e defesa da UE ao nível estratégico, em particular no planeamento e condução de Missões Civis de PCSD? 2. Que tipos de funções seriam de privilegiar neste âmbito, para efeitos de candidaturas nacionais? 3. De que forma são selecionados e preparados os candidatos para o processo de seleção, em especial para a entrevista? 4. Quais as principais dificuldades sentidas durante o processo de seleção (por parte dos candidatos, da PSP e/ou de Portugal)? 5. Estarão os candidatos devidamente preparados para enfrentar um processo de seleção para Missões Civis de PCSD? 6. Quais os principais óbices detetados nos processos de candidatura da PSP e/ou de Portugal? 7. Quais as principais recomendações que teceria para melhorar o nível de sucesso das candidaturas da PSP e/ou Portugal?

Apêndice B. Lista de convidados

NOME	FUNÇÃO	ENTIDADE
Superintendente Luís Sousa Simões	Diretor do Departamento de Operações	Polícia de Segurança Pública
Superintendente Luís Carrilho	Inspeção Nacional	Polícia de Segurança Pública
Superintendente Luís Elias	Assessor do Gabinete do Primeiro-Ministro	Gabinete do Primeiro-Ministro
Intendente Isabel Canelas	2º Comandante do Comando de Polícia de Setúbal	Polícia de Segurança Pública
Intendente Manuel Carrilho	2º Comandante do Comando de Polícia de Portalegre	Polícia de Segurança Pública
Intendente Luís Serafim	Chefe de Divisão do Departamento de Segurança Privada	Polícia de Segurança Pública
Tenente-Coronel Leal Gouveia	CEPOL Escola da Guarda	Guarda Nacional Republicana
Professora Doutora Ana Paula Brandão	Professora de Relações Internacionais	Universidade do Minho
Professor Doutor Luís Tomé	Assessor do Gabinete da Ministra para as Relações Internacionais	Ministério da Administração Interna
Dr. Ezter Ordogan ⁷⁴	<i>Legal Adviser</i>	CPCC/SEAE

⁷⁴ Apesar da pronta disponibilidade, não lhe foi possível fornecer respostas em tempo útil.

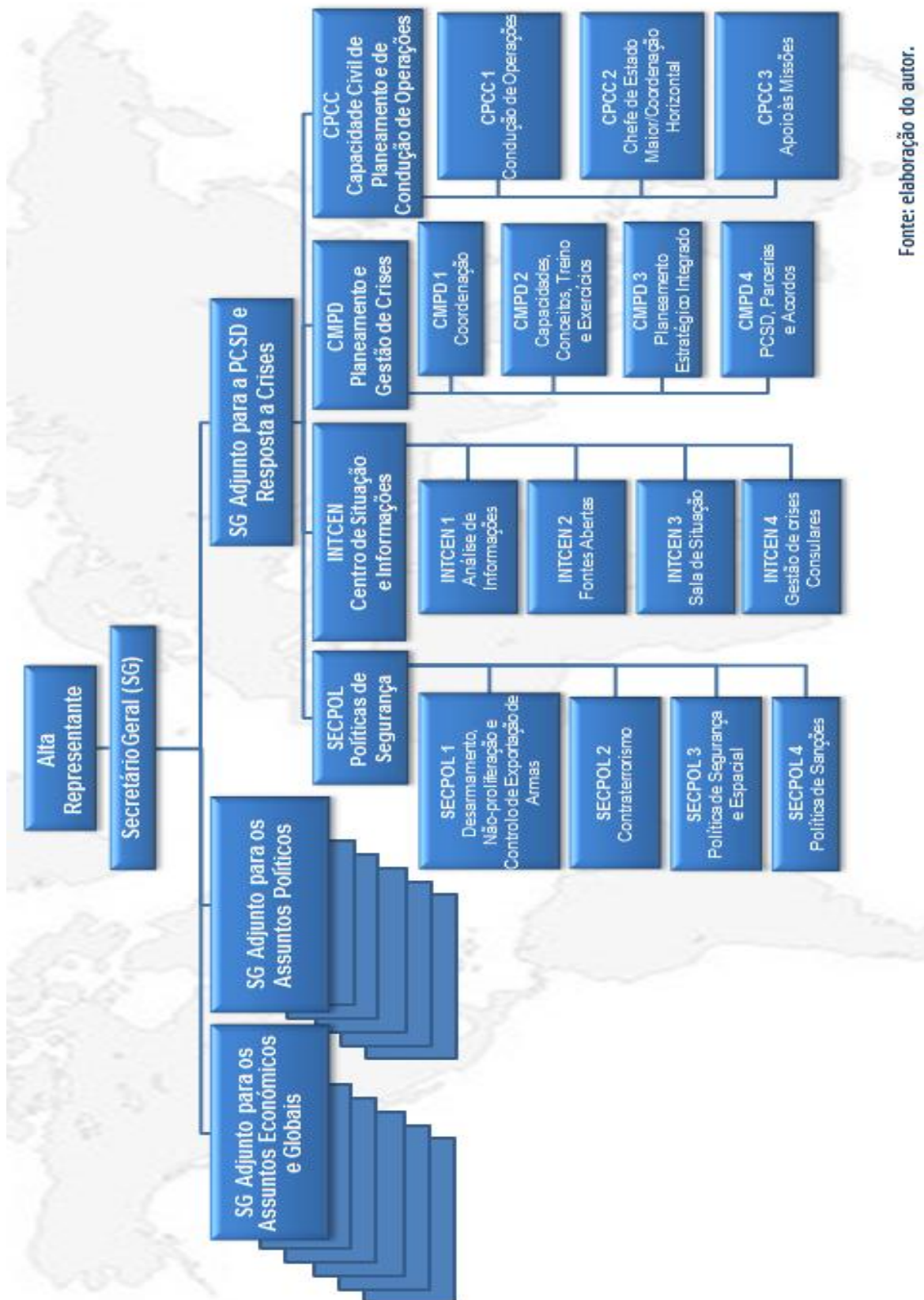
Apêndice C. Processo de decisão político e estratégico

Processo de decisão político e estratégico



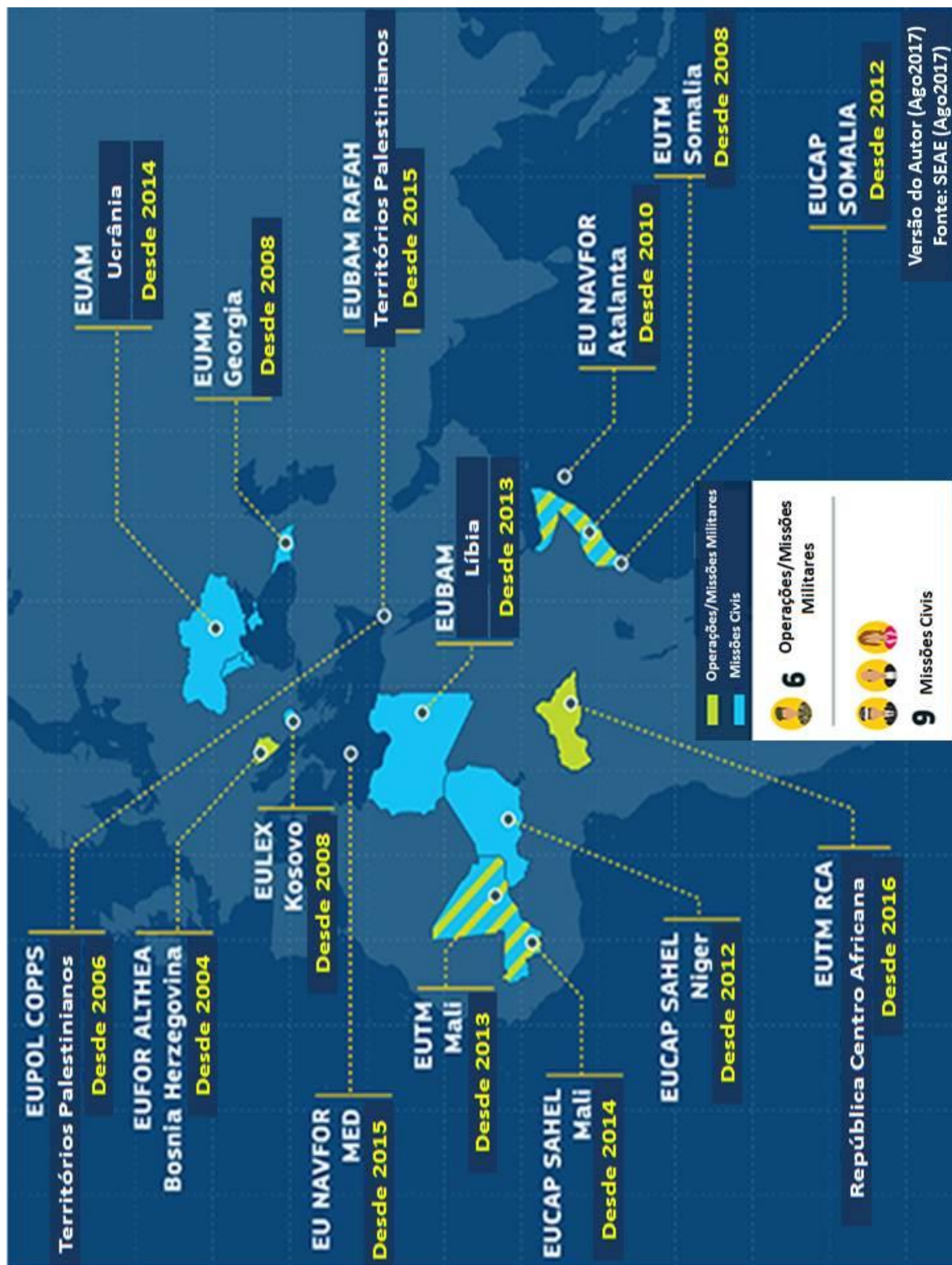
Fonte: elaboração do autor.

Apêndice D. Missões Civis da PCSD no SEAE: enquadramento organizacional



Fonte: elaboração do autor.

Apêndice E. Operações e Missões da PCSD (2017)



AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Apêndice F. Organização funcional das Missões Civis da PCSD no âmbito do SEAE

<p><i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>⁷⁵</p>	<p>O CPCC é o Diretório⁷⁶ do SEAE que se constitui como o nível de Comando⁷⁷ Estratégico mas também Operacional das Missões Civis de Crise da PCSD.</p> <p>Perante a autoridade geral do AR/VP e sob o controlo político e a direção estratégica do COPS, o CPCC é uma estrutura permanente do SEAE, sendo responsável pelo planeamento e condução das Missões Civis de gestão de crises da PCSD, assegurando para esse efeito a adequada implementação de todas as tarefas e requisitos operacionais, administrativos e logísticos.</p> <p>O Diretor do CPCC, enquanto Comandante das Operações Civis⁷⁸ de cada uma das Missões Civis da PCSD, é assistido por diversos peritos de Polícia de nível superior no exercício do comando, controlo e apoio aos Chefe de Missão⁷⁹ no cumprimento dos respectivos mandatos, assegurando que os objetivos estabelecidos são adequadamente cumpridos.</p>	<p><i>Conduct of Operations Division</i>⁸³</p>	<p>A Divisão de Condução de Operações (ou “Operações”) está diariamente em contato com todas as Missões Civis da PCSD, apoiando os Chefe de Missão⁸⁴ no cumprimento dos respetivos mandatos e assegurando que os objetivos políticos estabelecidos pelo AR/VP e pelos EMs são adequadamente cumpridos.</p> <p>A Divisão de Condução de Operações tem também a responsabilidade de rever os Planos de Operações, de acordo com as recomendações emitidas pelo CIVCOM e pelo COPS.</p>
		<p>Horizontal Co-ordination Division⁸⁵</p>	<p>A Divisão de Coordenação Horizontal é a responsável pela coordenação interna das questões quotidianas do Diretório mas também, por via da sua Secção de Capacidade Operacional, fornece orientações sobre matérias transversais, incluindo o desenvolvimento de diretrizes operacionais de modo a garantir as necessárias consistência e coerência aquando da emissão dos mandatos operacionais.</p> <p>Por intermédio da Secção de Planeamento Operacional, esta Divisão também providencia apoio ao planeamento operacional das Missões Civis da PCSD, através da produção de documentos de planeamento operacional, designadamente o</p>

⁷⁵ CPCC – Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações.

⁷⁶ Directorate.

⁷⁷ NEP AUOOS/DO/01/26 – Níveis de Comando e Controlo da PSP.

⁷⁸ Civilian Operational Commander (CivOpCdr).

⁷⁹ Head of Mission.

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

	De acordo com as recomendações emitidas pelo CIVCOM e pelo COPS, o CPCC tem ainda a responsabilidade de rever a documentação de planeamento operacional, designadamente o Conceito da Operação ⁸⁰ e os Planos de Operações ⁸¹ .		Conceito de Operação e o Plano Operacional, apoiando assim as Missões desde as suas fases iniciais, em todos os seus aspectos.
	<p>É também da responsabilidade do CPCC apoiar as Missões na gestão dos seus orçamentos, sendo para isso o ponto de contacto com o Grupo de Trabalho RELEX do Conselho da UE.⁸²</p> <p>Apesar do seu longo histórico de participação em Missões Internacionais, a PSP nunca esteve representada no CPCC.</p>	<i>Mission Support Division</i> ⁸⁶	<p>A Divisão de Apoio à Missão, através da sua Secção de Recursos Humanos, recruta pessoal para as Missões e auxilia na sua gestão, bem como apoia o Comandante das Operações Civis na definição das políticas de recursos humanos e de melhores práticas.</p> <p>Por seu turno, a Secção de Compras, Finanças, Jurídica e Logística gere a entrega dos equipamentos às Missões, assegurando que todas as regras financeiras e legais são cumpridas.</p> <p>É também da sua responsabilidade apoiar as Missões na definição e na gestão dos seus orçamentos, sendo para isso o ponto de contacto do CPCC para o Grupo de Trabalho RELEX do Conselho da UE.</p>

⁸³ Divisão de Condução de Operações.

⁸⁴ *Head of Mission*.

⁸⁵ Divisão de Coordenação Horizontal.

⁸⁰ *Concept of Operation* (CONOPS).

⁸¹ *Operation Plan* (OPLAN).

⁸² RELEX – Grupo dos Conselheiros das Relações Externas, o qual trata das matérias legais, financeiras e institucionais da PESC;

⁸⁶ Divisão de Apoio à Missão.

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

<p><i>Crisis Management and Planning Directorate</i>⁸⁷</p>	<p>O CMPD constitui-se como uma estrutura de planeamento estratégico para as Operações e Missões PCSD, na componente civil mas também militar e é neste sentido que, apesar de integrado no SEAE, o CMPD acaba por também funcionar sob o controlo político e a direção estratégica do COPS.</p> <p>É este planeamento político-estratégico do CMPD que garante a congruência e a eficácia das Missões Civis e das Operações militares da PCSD, por via de uma abordagem abrangente em que são examinados os mandatos, os respetivos objetivos, as “lições aprendidas”, o tamanho e a sustentabilidade de cada uma das Missões e Operações, sendo desta forma conferida especial atenção à sua eficácia e à coerência com outros instrumentos da UE, desenvolvendo-se assim coerentemente os conceitos e as capacidades da PCSD.</p> <p>Por via de uma permanente análise ao contexto estratégico, cabe também ao CMPD desenvolver as necessárias parcerias internacionais, em especial com a ONU (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2015), com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), com a União Africana (UA), com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e até mesmo com Estados-terceiros (ex: Estados Unidos da América, Rússia, China, Turquia e outros).</p> <p>Este tipo de parcerias permite à UE explorar e potenciar abordagens multilateralistas e holísticas, através de acordos que legitimam este tipo de participação e contribuição para as Operações e Missões da PCSD e cuja relevância é cada vez mais pertinente face aos estrangulamentos orçamentais que alguns EMs atualmente sofrem.</p>
-----------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><i>Intelligence and Situation Centre</i></p>	<p>Também integrado nesta área do SEAE desde 2011, INTCEN⁸⁸ tem por missão fornecer Análises de Informações/Inteligência, Alerta Imediatos⁸⁹ e Relatórios de Situação ao AR/VP, aos EMs e aos vários órgãos de decisão da UE nos domínios da PESC, da PCSD e do Contraterrorismo (CT).</p> <p>O INTCEN lida com Informações/Inteligência de âmbito civil ao nível estratégico, tendo em conta que o nível operacional de inteligência se mantém sob a responsabilidade dos EMs, os quais se constituem como fontes do</p>
-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁸⁷ CMPD – Diretório de Planeamento e Gestão de Crises.

⁸⁸ INTCEN – Centro de Situação e Informações/Inteligência.

⁸⁹ Early Warnings.

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

	próprio INTCEN, por via das respetivas Forças de Segurança e Serviços de Informações/Inteligência. É de salientar que a PSP também nunca colocou qualquer representante no INTECEN.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

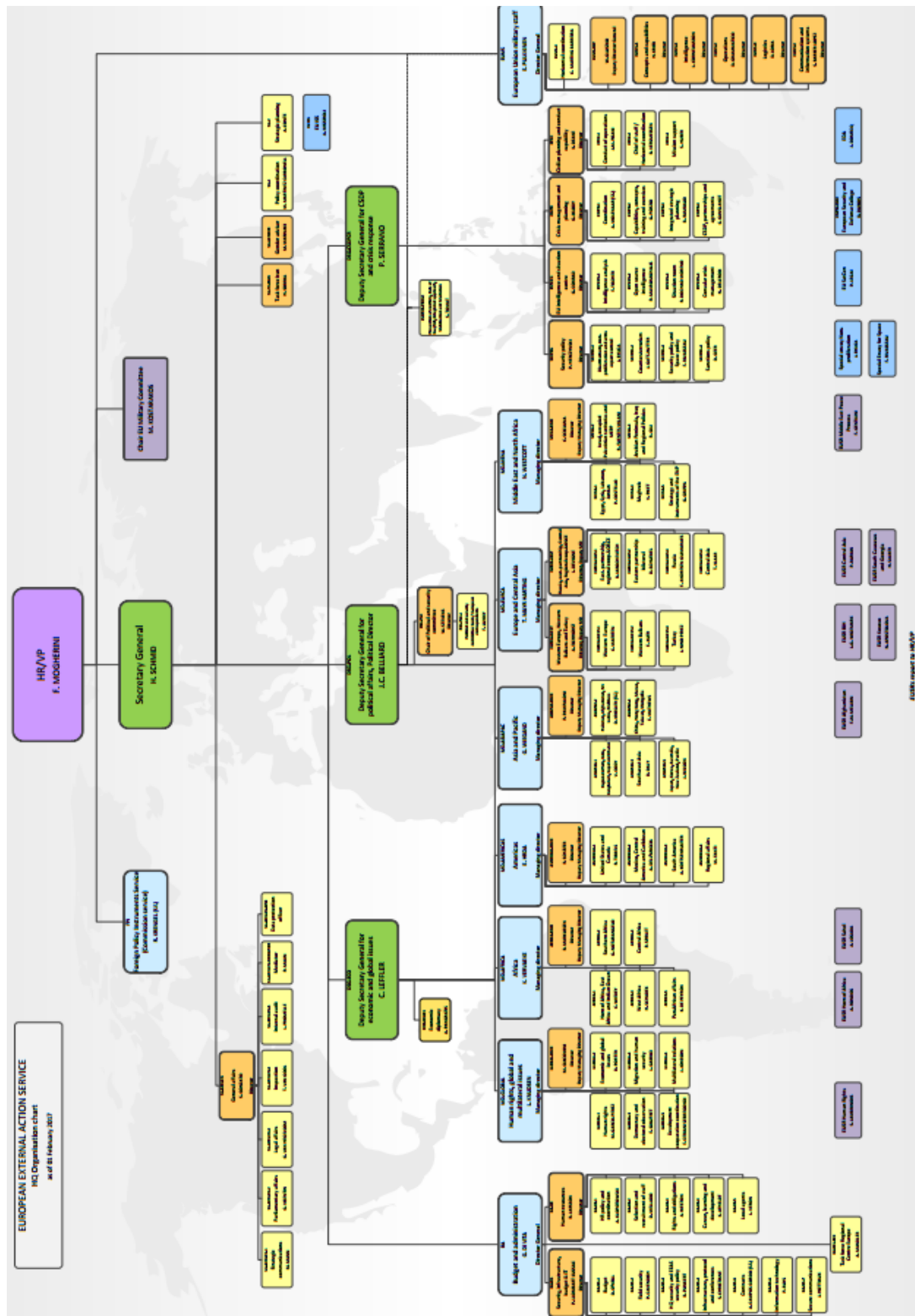
<i>Security Policy</i> ⁹⁰	A SECPOL integra quatro Divisões e dedica-se genericamente à (i) Não Proliferação (em especial para enfrentar o desafio das armas ligeiras e de pequeno calibre), (ii) às relações externas da UE relacionadas com o CT, (iii) com a preparação de documentos estratégicos e dos programas plurianuais para o Instrumento para a Estabilidade e a Paz ⁹¹ e (iv) na resposta política da UE por via de sanções, tendo a União aprovado vários documentos de avaliação a este respeito “que vão sendo atualizados, refletindo preocupações semelhantes às do sistema onusiano” (Gouveia & Santos, 2015).
--------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁹⁰ SECPOL – Políticas de Segurança.

⁹¹ Instrumento de Cooperação Externa da UE que tem como objetivo global prevenir conflitos, consolidar a paz e fazer face a ameaças globais e emergentes (terrorismo, criminalidade organizada, alterações climáticas).

Anexo I. Orgânica do Serviço Europeu para a Ação Externa

(https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/organisation_chart_june_2017.pdf)



Anexo II. CONOPS – *Concept of Operations*/Conceito de Operações⁹² (modelo)

Reference documents:

Table of content:

Annexes

1/ BACKGROUND

1.1 Situation

(Summary of the situation: political, economic, social, climate, terrain, infrastructure, legal, administrative, security, actors etc.)

1.2 International community and Third States engagement

(Description of relevant International and Third states engagement)

1.3 EU action

(Description of EU actions)

1.4 Security threats and risks assessment

1.4.1 Risk assessment

(Security challenges, including the SIAC risk assessment, political risk, risks to mission accomplishment etc)

1.4.2 SIAC risk rating

2/ EU APPROACH AND OBJECTIVES

2.1 EU political and strategic objectives

(Taken from the CMC)

2.2 Strategic Assumptions

(Taken from the CMC).

⁹² Declaração clara e concisa da linha de ação selecionada pelo Comandante para cumprir sua Missão.

3/ MISSION MANDATE

3.1 Mission statement

(Taken from the Council Decision: to be quoted with no changes)

3.2 Desired End State

(Taken from the CMC)

3.3 Area of responsibility

3.4 Mission initial duration/duration

The CONOPS and OPLAN are essential elements leading to the declaration of Initial Operational Capability and the initial duration refers to the duration given by the Council Decision when launching the mission. A revision of the CONOPS might occur after a Strategic Review. Ideally, this should be followed by a revised OPLAN and the duration should refer to the Council Decision immediately to follow. In practice however, it is more likely that only the OPLAN will be revised, including those parts originally taken from the CONOPS and only referred to in the OPLAN.

4 / OPERATIONS DESIGN

4.1 CivOpCdr's analysis

4.1.1 Analysis of the mission statement

(The CivOpsCdr's analysis contains the key conclusions resulting from the use of analytical tools regarding the mission statement.)

4.1.2 Other operational considerations

(This contains the results of further analysis and focuses on operational factors relating to mission delivery including opportunities and identified risks, i.e. favourable and unfavourable factors to mission accomplishment).

4.2 CivOpCdr's Concept of Operations

4.2.1 CivOpCdr's intent

(The CivOpsCdr's Concept of Operations arises from the political and strategic objectives and a comprehensive analysis of the situation as described in 4.1.1. and 4.1.2. It expresses his/her conceptual vision and strategy for mandate accomplishment. Thus, it frames the approach to be employed in reaching the

desired end state. This is the preamble to next paragraph where the mission lines of operation are identified; The OPLAN will then further define tasks and related benchmarks).

Text outlining the design of the mission, its primary locations, the number and definition of lines of operation, the profile and the general approach of the mission must be included.

4.2.3 Selected course of action

4.2.3.1 Line of Operation 1(LO 1) (Title, short description)

(With a view to achieving the desired end state, the CivOpsCdr selects a number of Lines of operation (LOs). Each line of operation is a basket of those objectives of a similar genre e.g. logistics, sustainment, training etc to aid prioritisation, sequencing and coordination of the activities that will later be grouped within them in subsequent planning documents. Each LO delivers one or several elements of the desired End state and comprises a various number of decisive points that help planners to visualize what must be logically completed in order to achieve operational success. LOs unify efforts, but must not be confused with mission structure.)

- Decisive point 1.1

(Along each line of operation, Decisive Points (DP) are specific achievements that the CivOpsCdr considers necessary to reach success and likely to influence outcomes.)

Desired outcome 1.1.1

(The Desired Outcome (DO) results from the breakdown of a Decisive Point into precise effects. DOs are the last stages of the process of transforming political guidance into operational instructions. The description of DOs will then also facilitate the identification of the tasks in the coming OPLAN and the activities that the Mission will undertake at the tactical level.

Desired outcome 1.1.2

....

- Decisive point 1.2

Desired outcome 1.2.1

....

4.2.3.2 Line of Operation 2 (LO 2) (Title, short description)

4.2.3.3 Line of Operation 3 (LO 3)

5 / EXECUTION

5.1 Phases

- **Phase 1: From mission start up to IOC, including generic IOC criteria** (the detailed IOC criteria will be outlined in the OPLAN)
- **Phase 2: Mandate implementation, including generic FOC criteria** (the detailed FOC criteria will be outlined in the OPLAN along mission review, if envisaged already)
- **Phase 3: Mission closure/phasing out** (*Including transition*)
- **Phase 4: Liquidation**

5.2 Transition strategy

(The initial and generic transition (or "exit") strategy given in the CMC is integrated here with indications as to how the mission will ensure the sustainability of achieved results following its closure).

5.3 Indicative Mission Structure

(At this stage, only a functional structure is described, with an indicative total number of Mission staff mentioned (up to XX), to allow the necessary flexibility at the OPLAN stage, where mission tasks will be finalised.)

5.4 Co-ordination requirements/Instructions

5.5 Identification of lessons and best practices

6 / COMMAND

6.1 Command and Control (C2) concept

(Direction relating to the chain of command and the local political role of the EUDEL/EUSR).

6.2 Reporting

6.3 Conceptual guidance on CIS

7/ INFORMATION AND COMMUNICATION STRATEGY

8/ DUTY OF CARE

8.1 CivOpsCdr responsibilities

8.2 HoM responsibilities

9/ LEGAL FRAMEWOK

9.1 Council decision establishing the Mission

9.2 Council future decision launching the Mission

9.3 SOMA

9.4 Instructions for the development of the mission-specific Rules for the Use of Force *(If applicable and relevant, with reference with the new guidelines (st11908/14)).*

10/ MISSION SUPPORT

(General considerations on Mission Support. Detailed considerations will only be given in the mission support annexes of the OPLAN)

10.1 Mission support concept

10.2 Human Resources

ANNEXES

1. Complementary information (Optional)

2. Indicative Mission Structure (Chart)

3. Safety and security concept

4. Management of risks to mission accomplishment (Table)

5. List of relevant concepts and guidelines for civilian CSDP

6. List of acronyms

Anexo III. OPLAN – *Operation Plan*/Plano de Operações⁹³ (modelo)

Reference documents

Table of content

Annexes

1/ BACKGROUND

1.1. CSDP background

Since and including the adoption of the CONOPS.

1.2. Situation update

Main changes in comparison with the situation as described in the CONOPS.

2/ MISSION MANDATE

2.1 Mission statement

Given in the CONOPS and coming from the CMC.

2.2 Desired end state of the mission

Given in the CONOPS and coming from the CMC.

2.3 Mission duration and area of responsibility

Given in the CONOPS and coming from the CMC

3/ OPERATIONS DESIGN

3.1 CivOpsCdr Operational Analysis

(CivOpsCdr's analysis and key conclusions based on the mission statement and the comprehensive situation, leading to the design of the mission and its main features further described under CivOpsCdr intent (pt 3.2). It is the opportunity to explain the challenges and opportunities the Mission faces and how the Mission will tackle each of these. The analysis is framed by the chosen course of action (taken from the CONOPS), and will lead logically towards the identification of the set of tasks that the mission will have to accomplish. This is

⁹³ Plano que, sob a forma de diretiva, permite aos escalões subordinados a preparação de planos táticos e de apoio.

not to be a repetition of the analysis described in the CONOPS (strategic in nature) that has previously led to identification of the Lines of Operations and objectives).

3.2 CivOpsCdr Direction

(A concise reminder of and, if required, expansion upon the CivOPsCdr's strategic intent and chosen course of action (taken from the CONOPS) and its translation into operational language according to the analysis provided in 3.1, and the chosen course of action, including the confirmed Lines of Operations that have been given to the Mission. It is the clear and concise answer to the question 'How?').

3.3 Description of tasks related to mission Lines of operations and desired outcomes (which will be the necessary support of the benchmarking annex)

(Each line of operations is divided into several decisive points which mark the path to the objective within each LO. The LOs and their objectives lead to the desired end state. Each decisive point is in turn divided into several desired outcomes themselves declined into specified tasks; effects to be achieved (the tasks being again divided into activities defined, prioritised and sequenced by missions in the MIP). Tasks should state clearly what is to be achieved in terms of effect and not how that is to be achieved in terms of activity. Tasks need to be concise in their language and focused)

3.3.1 LO 1 (Given in the CONOPS)

Decisive point 1.1(Given in the CONOPS)	
Desired Outcomes (DO)	Tasks (T)
DO 1.1.1(Given in the CONOPS)	IT 1.1.1.1: IT 1.1.1.2:
DO 1.1.2 (Given in the CONOPS)	IT 1.1.2.1
Decisive point 1.2(Given in the CONOPS)	
Desired Outcomes (DO)	Tasks (T)
DO 1.2.1(Given in the CONOPS)	IT 1.2.1.1:
DO 1.2.2 (Given in the CONOPS)

....

3.3.2 LO 2

Decisive point 2.1 <i>(Given in the CONOPS)</i>	
Desired Outcomes (DO)	Tasks (T)
DO 2.1.1 <i>(Given in the CONOPS)</i>	IT 2.1.1.1:

DO	IT

...

3.3.2 LO 3

Decisive point 3.1	
Desired Outcomes (DO)	Tasks (T)
DO	IT

.....

4/ EXECUTION**4.1 Phases/Operational sequences**

(In the OPLAN the phases outlined in the CONOPS must be described in more detail and clearly delineated. Each phase could be divided into several sequences.

- Phase 1: From mission start up to IOC, including IOC criteria

(IOC criteria for the mission to achieve are clearly defined here. In case of a new OPLAN for an existing mission, this phase will not be included, unless the mission has to undergo a major restructuring. See IOC/FOC Guidelines of 11 February 2013 issued by the Operational Planning Section).

- Phase 2: Mandate implementation, including FOC criteria and mission review

(It is here necessary to explain the mandate implementation roadmap for the Mission. What are the planned timelines?)

- Phase 3: Mission closure/phasing out (Including transition)

- Phase 4: Liquidation

4.2 Transition Strategy

(Coming from the CMC and the CONOPS, the transition strategy is described in the OPLAN in more detailed. The main factors should be analysed; anticipation of the

future drawdown and hand-over modalities of the Mission have to be developed. The means of ensuring the sustainability of the effect delivered by the Mission has to be determined).

4.3 Mission structure

4.3.1 Identification of main positions and reporting lines

(The Roles and interaction between the CIVOPSCDR and the HoM are more developed).

4.3.2 Mission HQ staff and distribution of tasks

4.3.3 Operational staff and distribution of tasks

4.3.4 Visiting experts *(Where applicable)*

4.3.5 Mission staff figures *(with a maximum number of international staff stated and the consequences for the BIS identified)*

4.3.6 Internal coordinating instructions *(transfer of authority/discipline/reporting/internal control/internal coordination)*

4.4 External coordination requirements/instructions

(This para describes how the mission is to interact with other EU and non-EU stakeholders).

4.4.1 Regional and in-theatre coordination with other EU structures and instruments + OPCEN

4.4.2 Coordination with other international actors, Member States and Third States

4.4.3 Coordination with local and international civil society

4.5 Identification of lessons and best practices

5- DUTY OF CARE

(Given in the CONOPS. To be detailed in the OPLAN by a Code of Conduct and Discipline annex and, if applicable, a potential annex on the use of force by the Mission)

6- MISSION SUPPORT

(Short introduction. To be detailed in an annex on Mission Support)

ANNEXES

1. Mission structure *(Detailed chart but without staff numbers)*

2. Area of Operation *(Narrative, maps, data ...)*

3. Mission logo

4. Benchmarking

5. Security and evacuation plan

6. Human Rights and Gender

7. Code of conduct and discipline

8. Communications and information strategy

9. Human resources

10. Mission support

- Finance and procurement

- General support services

- CIS

- Medical

- Handling of archives

11. Rules for the use of force *(Where applicable)*

12. List of acronyms

13. Complementary information on the situation *(Optional)*

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Anexo IV. Efetivo das Forças e Serviços de Segurança em Missões Internacionais, em regime de *secondment non contracted* (jul2017)

	EFETIVO	
	GNR	PSP
MISSÃO ONU		
Missão de Paz - Observador	2	
UNIOGBIS - Special Advisor Police Commissioner	1	
MAS – Colômbia		4
MINURSO – Sahara Ocidental		1
MINUSCA – África Central		1
MINUSTAH – Haiti		1
UNIOGBIS – Guiné Bissau		1
MISSÃO UE		
UE – EULEX - Deputy Head of CRC Group	1	
EUMM GEORGIA - Monitor GEO GN	2	
EUCAP SAHEL – Níger		1
EUCAP SAHEL - Mali		1
EUPOL COOPS - Palestina		1
EUMM – Geórgia		1
EUROPOL – Itália		2
EUROPOL – Grécia		1
SUBTOTAL	6	15
TOTAL	21	

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Anexo V. Efetivo das Forças e Serviços de Segurança em Missões Internacionais,
em regime de *secondment contracted* (jul2017)

MISSÃO / ORGANIZAÇÃO ONU	EFETIVO			
	GNR	PSP	SEF	ANPC
Angola		1		
Departamento do Alto Comissariado para os Direitos do Homem - Nepal		1		
MINURCAT		1		
MINUTASH – Haiti		1		
MINUSMA		1		
MINUSCA		1		
ONU – Deputy Security Adviser		1		
ONUCI – Colé d'Ivoire – Costa do Marfim		1		
UNDP		1		
UNODC		2		
UNMIK - Kosovo		3		
UNIOGBIS		1		
UE				
European External Action Service – Regional Security Adviser	2			
FRONTEX – LSV			9	
MISSÃO / ORGANIZAÇÃO OSCE				
Security Centres do Conselho Europeu		1		
UNFPA (Fundo das Nações Unidas para a População) - LSV			1	
UNODC (Agência das Nações Unidas sobre a droga e crime) - LSV			1	
MISSÃO / ORGANIZAÇÃO NATO				
OUTROS				
Assistant Team Coordinator – Parlamento Europeu		1		
Comissão Europeia - Bruxelas		4		
EUCAP – SAHEL Níger		1		
EULEX – Parlamento Europeu - Kosovo		1		
EUROPOL – Haia – Holanda		1		

AS MISSÕES CIVIS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

Intendente José Pedro Mateus Viegas Machado Franco

Gabinete Civil Internacional e do Representante Especial da União Europeia - Kosovo		1		
GFI – Parlamento Europeu		1		
Macau		1		
Parlamento Europeu		1		
Regional Security Adviser – EU - Guatemala		1		
SEAE – European External Action Service		2		
UNICEF - Somália		1		
OIM – LSV			1	
ICMPD			1	
SUBTOTAL	2	32	13	
TOTAL	47			